

ГОСПРОГРАММЫ РЕГИОНОВ: АНАЛИЗ ИТОГОВ 2015 ГОДА



Владимир Викторович КЛИМАНОВ, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

В настоящей статье представлен обзор изменений, произошедших в 2015 году, и оценка текущего положения в сфере разработки государственных программ субъектов РФ, проведен анализ реализации программно-целевых принципов бюджетирования, применяемых в российских регионах. Материал подготовлен на основе ежегодного доклада «Региональное стратегирование и госпрограммы регионов в 2015 году», разработанного авторским коллективом Института реформирования общественных финансов (ИРОФ)¹.

Статья является продолжением статьи «Региональное стратегирование: анализ итогов 2015 года», опубликованной в № 7 за 2016 год.



Наталья Алексеевна ЧЕРНЫШОВА, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, кандидат географических наук

Формирование системы госпрограмм субъектов РФ

Процесс внедрения программно-целевых принципов и методов в деятельность органов исполнительной власти на региональном уровне, в том числе переход к программной структуре расходов бюджетов, начался в 2010 году. Государственные программы субъекта РФ в соответствии с Законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» являются ключевым документом планирования и программирования на региональном уровне. В рамках государственных программ

в настоящее время формируется подавляющая доля бюджетных расходов на уровне субъектов РФ.

Разработка государственных программ субъектов РФ является основным инструментом программно-целевого управления. Государственные программы субъектов РФ в их новом формате появились впервые в 2010 году в Свердловской и Астраханской областях. В 2011 году к ним присоединилось 15 регионов, в 2012 году — еще около 20. В 2013 году почти все субъекты РФ перешли на программно-целевой метод, за исключением Магаданской и Тюменской областей, республик Крым и Калмыкия, а также города Севастополя, которые внедрили программно-целевой метод в 2014–2015 годах (рисунок 1)².

¹ Доклад подготовлен авторским коллективом Института реформирования общественных финансов в составе: В. В. Климанов, К. В. Будаева, В. Н. Данилов, Н. И. Кузнецов, А. А. Михайлова, Д. А. Недопивцева, А. И. Сафина, Н. А. Чернышова, В. А. Яговкина. С полной версией доклада можно ознакомиться на сайте Института реформирования общественных финансов: www.irof.ru.

² Все материалы анализа построены на данных правовой базы «КонсультантПлюс-Регион».

По данным на конец 2015 года, все субъекты РФ выполнили требования статьи 179 Бюджетного кодекса РФ и постановлениями своих органов исполнительной власти утвердили порядки разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

В соответствии с требованиями Закона № 172-ФЗ важнейшими документами, определяющими развитие региона и задающими основные цели, задачи и параметры государственных программ, являются стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, прогноз его социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития. Однако к концу 2015 года в большинстве субъектов РФ нормативными правовыми актами утверждены лишь стратегии социально-экономического развития, далеко не везде разработаны прогнозы социально-экономического развития.

Согласно статье 32 Закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития региона содержит информацию о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии, однако только в некоторых регионах госпрограммы соответствуют перечню, утвержденному в составе стратегии развития региона.

Кроме того, почти во всех субъектах РФ утверждены нормативные правовые акты о принципах разработки бюджетных прогнозов, что вытекает из требований статьи 170.1 Бюджетного кодекса. Тем не менее в связи с отсутствием требования о необходимости утверждения бюджетного прогноза нормативным правовым актом региона в большинстве из них бюджетные прогнозы готовятся в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектом закона о бюджете субъекта РФ. Лишь в Свердловской и Оренбургской областях согласно базам правовой информации долгосрочные бюджетные прогнозы утверждены нормативным правовым актом субъекта РФ.

Рисунок 1. Год внедрения государственных программ в субъектах РФ

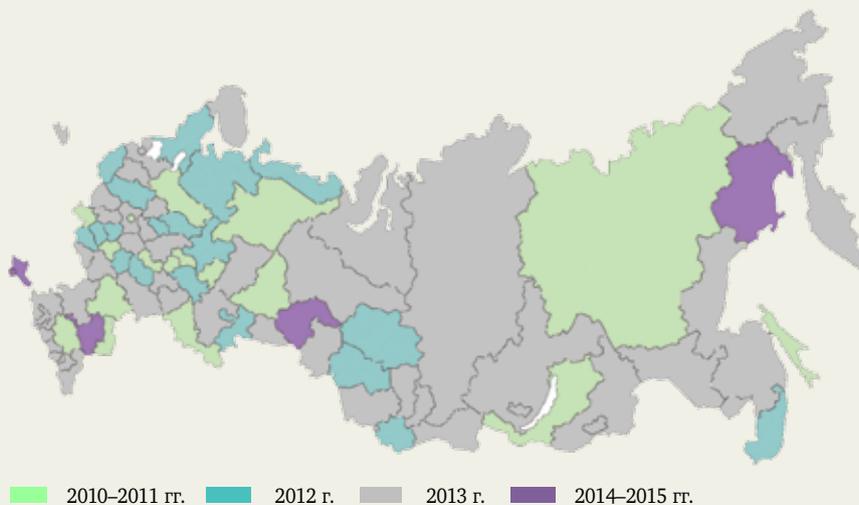
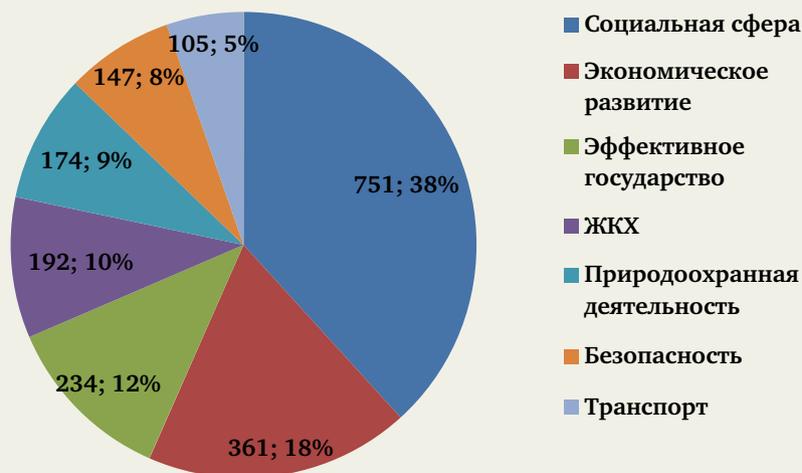


Рисунок 2. Направления реализации госпрограмм субъектов РФ, действовавших в 2015 г. (единиц; %)



Общая характеристика госпрограмм

Общее количество региональных госпрограмм, действовавших в 2015 году, составляло чуть менее двух тысяч (согласно базе «КонсультантПлюс Регион» — 1964 единицы).

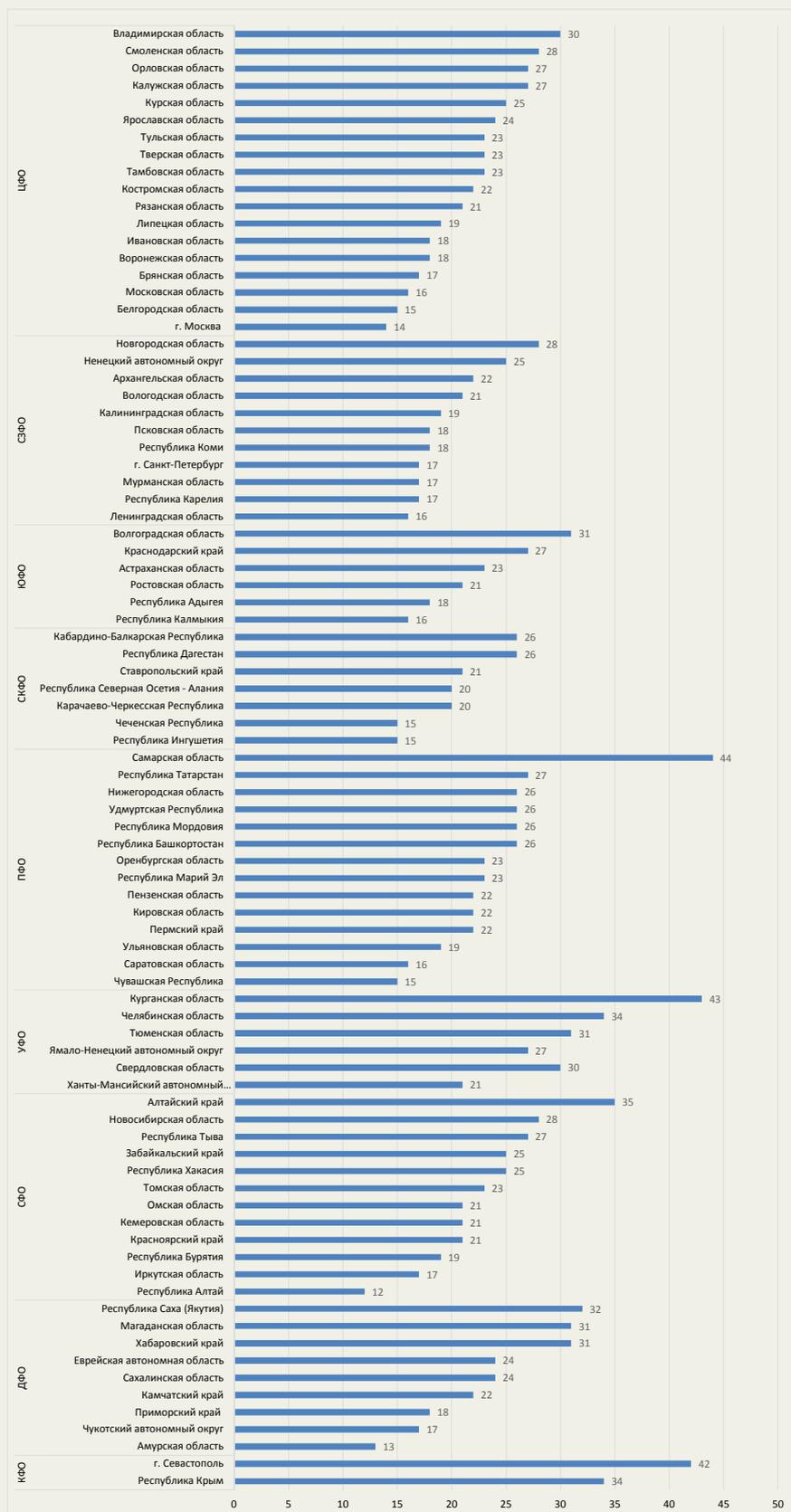
Анализ содержания этих программ показывает, что большая их часть нацелена на решение проблем в социальной сфере (38%) и на экономическое развитие (18%). Отмечается значительное число государственных программ по направлению «эффективное государство» (12%), «жилищно-коммунальное хозяйство» (10%) (рисунок 2).

Субъекты РФ значительно различаются по числу принятых государственных программ (рисунок 3). В 2015 году наи-

большее число программ действовало в Самарской области (44), Курганской области (43), в городе Севастополь (42), Алтайском крае (35), Челябинской области (34), Республике Крым (34). Наименьшее число программ действовало в Республике Алтай (12), Амурской области (13), в городе Москве (14). В среднем на один регион приходится 23 государственные программы.

Большое число госпрограмм объясняется выделением отдельных направлений в самостоятельные программы и сокращением числа подпрограмм в составе отдельных программ. Это позволяет субъекту РФ более предметно формулировать цели и задачи реализации государственных программ и в большей степени соответствует проектному подходу.

Рисунок 3. Количество госпрограмм в субъектах РФ, действовавших в 2015 г.



ду в управлении. В то же время при разработке малого числа государственных программ в одном регионе развитие целых отраслей может быть представлено как единый комплексный проект. При такой модели происходит смещение акцента на формирование мультипликативных эффектов подпрограмм и мероприятий и оценку интегральных показателей эффективности реализации госпрограмм. Однако в целом количество государственных программ и их структурирование обусловлены объективными причинами и не имеют корреляции с эффективностью программно-целевого управления в регионе.

К факторам, влияющим на число действующих в регионе госпрограмм и их отраслевую направленность, относится распределение полномочий между Федерацией и ее субъектами; специфика природно-географических, демографических, социально-экономических условий развития регионов; сложившаяся на региональном уровне практика государственного регулирования отраслей экономики и социальной сферы; изменения бюджетного законодательства; сроки реализации ранее принятых государственных программ.

Сроки реализации государственных программ зачастую привязаны к срокам реализации документов целеполагания. Так, реализация наибольшего количества государственных программ завершается в 2020 году (1197 программ, или 61%), что коррелирует с параметрами региональных стратегий социально-экономического развития и, соответственно, со сроком реализации основного документа стратегического планирования федерального уровня — Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Добавим, что зачастую срок реализации государственных программ фиксируется формально, реальный горизонт планирования мероприятий и бюджетных расходов в составе государственных программ не превышает пяти лет.

Необходимо также отметить, что субъекты РФ, как правило, устанавливают фиксированные горизонты плани-

рования, которые редко пересматриваются до завершения реализации государственных программ. Однако отдельные регионы, например Ленинградская область, практикуют постоянный пересмотр горизонта планирования действующих госпрограмм. По мнению ряда экспертов, пересмотр горизонтов планирования методом «скользящего планирования» является перспективной новацией, которая при практическом использовании приведет к повышению эффективности использования программного инструментария регионального управления.

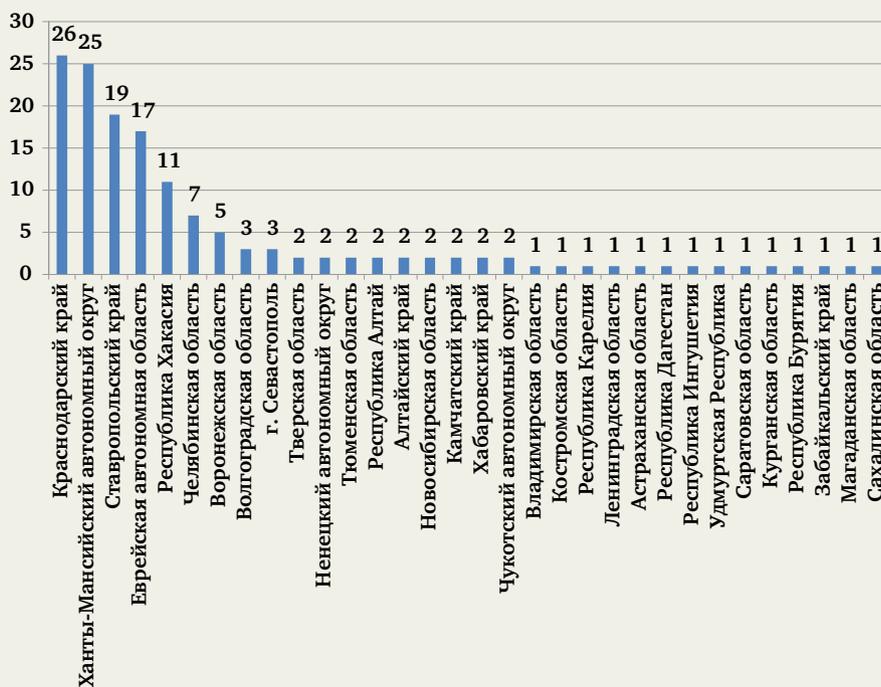
Корректировка действующих и утверждение новых госпрограмм

В 2015 году в субъектах Федерации также было принято значительное количество новых государственных программ, срок реализации которых наступает в 2016 году. Суммарное их число — 148. Большая часть новых государственных программ направлена на решение проблем в социальной сфере (62 программы) и в сфере национальной экономики (34). Также значительное число государственных программ принято по направлению «эффективное государство» (18). Оставшиеся 34 программы направлены на решение задач в таких сферах, как жилищно-коммунальное хозяйство, природоохранная деятельность, безопасность и транспорт.

Наибольшее число новых государственных программ утверждено в Краснодарском крае (26), Ханты-Мансийском автономном округе (25), Ставропольском крае (19) и Еврейской автономной области (17). Данные субъекты приняли решение о разработке нового пакета государственных программ, несмотря на то что сроки завершения действующих в 2015 году государственных программ наступили бы через два года и более (рисунок 4).

Принятые в 2015 году новые государственные программы различаются по горизонту планирования. Основная масса принимаемых программ по

Рисунок 4. Количество новых госпрограмм субъектов РФ, срок реализации которых наступает в 2016 г.



периоду планирования ориентирована на пятилетний срок. Доля краткосрочных программ (до трех лет) незначительна. Вместе с тем крайне редки случаи утверждения государственных программ на шесть и более лет. Это может быть объяснено нестабильностью социально-экономической ситуации для реализации стратегических планов регионального развития в условиях экономического кризиса, что также проявилось и в сокращении субъектами Федерации сроков собственно бюджетного планирования с трех до одного года. В 2016 году трехлетний бюджет остался лишь в 18 субъектах Федерации (республики Башкортостан, Коми, Хакасия, Кабардино-Балкарская Республика, Красноярский и Пермский края, Владимирская, Волгоградская, Ленинградская, Московская, Новосибирская, Самарская, Томская, Тульская, Тюменская и Ярославская области, города Москва и Санкт-Петербург).

В 2015 году субъектами РФ было принято рекордное число корректировок действующих государственных программ — суммарно 5330, что в среднем составляет 2,7 корректировки на одну государственную программу.

Картина значительно различается по регионам. Число корректировок, внесенных в государственные программы субъектов Федерации, зависит от суммарного количества действующих государственных программ. Поэтому целесообразно рассмотреть «коэффициент корректировок» в 2015 году — отношение числа корректировок к числу действующих государственных программ.

Наибольшим коэффициентом обладает Амурская область (11,0), то есть корректировки всех государственных программ в этом регионе осуществлялись практически ежемесячно. Высокий коэффициент также в Ульяновской области (6,3), Архангельской области (6,2), Вологодской области (6,1), Иркутской области (6,1), Омской области (6,0). Наименьшим коэффициентом обладают Ханты-Мансийский автономный округ (0,2), Чеченская Республика (0,5), Республика Дагестан (0,6), Республика Калмыкия (0,8), Тюменская область (0,8), Республика Ингушетия (0,9), Республика Карелия (0,9).

Большое количество корректировок нередко вызвано объективными причинами. Прежде всего это позднее распределение и доведение до субъектов

Федерации субсидий из федерального бюджета, что вызывает необходимость внесения изменений в принятые государственные программы в течение финансового года. Отдельные федеральные министерства и ведомства требуют от региональных органов власти внесения изменений в структуру действующей отраслевой государственной программы региона (формально или неформально выделить отдельную подпрограмму), а в случае несоблюдения данного условия отказывают в предоставлении субсидии из федерального бюджета.

Причинами корректировки госпрограмм также являются необходимость изменения бюджетной классификации, новые расходные обязательства субъектов РФ, возникшие в результате принятия или изменения законодательства на федеральном уровне, необходимость постоянной оптимизации государственных программ в условиях ограниченных финансовых ресурсов в период экономического кризиса, а также учета дополнительных мер, принятых в регионах с целью стабилизации социально-экономической ситуации³.

Проблемы формирования и качество госпрограмм

Выборочный анализ государственных программ регионов позволяет сделать вывод о недостаточном их качестве. Это объясняется рядом обстоятельств и факторов.

Так, в регионах отсутствует полноценная система стратегических документов, которые определяют актуальные приоритеты государственной политики в соответствующих сферах реализации государственных программ. Ряд программ имеет существенные недостатки структуры, которые не удовлетворяют единым требованиям к программно-целевому структурированию расходов бюджета. Отмечается ненадлежащее определение сферы реализации ряда действующих программ. Практи-

чески не учитываются иные, кроме расходов бюджета, инструменты реализации государственной политики в соответствующих сферах — например, налоговые и неналоговые расходы. Отсутствует должный уровень взаимосвязи государственных программ регионов и Российской Федерации, а также связь целевых показателей (индикаторов) реализации с целями и задачами программ, документами стратегического планирования регионального и федерального уровней.

Кроме того, показатели государственных программ не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов в соответствующих сферах. Нередко встречается некачественная или формальная проработка перечней основных программных мероприятий. Отсутствуют четкие алгоритмы оценки эффективности реализации программ и практика внешней (независимой) оценки программ и их эффективности.

В 2015 году к этим факторам можно отнести несовершенство и постоянную корректировку нормативной правовой базы на федеральном уровне, специфику реализации программ в период экономического кризиса, отсутствие достаточного периода для наработанной практики в целях выявления и внедрения наиболее успешного регионально-опыта реализации программно-целевого метода.

В целом формирование государственных программ регионов связано с рядом проблем, обусловленных как общефедеральными условиями разработки и реализации программ, так и специфическими обстоятельствами, характерными для конкретных субъектов РФ.

Однако наибольшее влияние на качество формирования и реализации государственных программ субъектов РФ оказывает значительная дотационность региональных бюджетов, отсутствие баланса между расходными обязательствами и собственными доходами бюджетов практически во всех регионах. Это приводит к дефициту бюджетных средств не только на развитие инфраструктуры, поддержку инноваций, реализацию ин-

вестиционных проектов, но и зачастую на выполнение социальных расходов.

Государственные программы в условиях действующего правового поля являются ключевым, доминирующим инструментом государственной политики на региональном уровне, поэтому существующая сверхвысокая несбалансированность региональных бюджетов, по сути, не позволяет органам государственной власти субъектов РФ формировать последовательную среднесрочную и долгосрочную социально-экономическую политику на уровне региона.

Основные выводы

Проведенный анализ показал, что к настоящему времени государственные программы субъектов РФ сформированы во всех регионах. Однако кризис, охвативший основные отрасли экономики регионов, повлиял на значительное сокращение доходов региональных бюджетов, спровоцировал активное сокращение расходной части бюджета по различным направлениям, что явилось основной причиной неоднократной корректировки действующих и принятия новых государственных программ в субъектах Федерации в 2015 году. Нестабильная макроэкономическая ситуация, возрастание долговых проблем региональных бюджетов, корректировка федеральных госпрограмм, являющихся важнейшим источником финансирования региональных социальных и инвестиционных расходов, а также фактическое отсутствие стратегии социально-экономического развития и иных документов долгосрочного характера на федеральном уровне будет определять нестабильность государственных программ субъектов РФ и в 2016 году.

Для того чтобы государственные программы превратились в реально действующий инструмент программно-целевого управления, необходимо выстроить всю систему стратегического планирования, позволяющую определять взаимосвязь целей, задач федерального и регионального развития с мероприятиями государственных программ.

³ Подробнее об этом см.: Климанов В. В., Михайлова А. А. Объективные причины корректировки госпрограмм // Бюджет. 2014. № 8.