

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2016 Л.Н. Мулендеева*

Ключевые слова: государственная программа, регион, программно-целевой метод, программное бюджетирование, эффективность государственных программ.

Рассматриваются основные проблемы использования программно-целевого метода в процессе бюджетного планирования на уровне субъектов Российской Федерации. Приводится систематизация факторов, оказывающих влияние на программное бюджетирование регионов.

Приоритетной задачей бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и плановый период 2017-2018 гг. является повышение результативности и эффективности бюджетных расходов. Главным инструментом реализации данной задачи выступают государственные программы. В нашей стране широко применяется программно-целевой принцип бюджетного планирования, однако на практике это выявило множество проблем.

В числе основных проблем использования программно-целевого метода в России указывается его методическая недоработанность. Как отмечает А.А. Тушов¹, к настоящему времени окончательно не сформированы организационно-управленческие и нормативно-правовые основы регионального программного бюджетирования. В результате разработчикам государственных программ приходится адаптировать их к системе существующих методов планирования и управления.

Разработка государственных программ в России регулируется Постановлением Правительства РФ "Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации"², а также Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации³.

На уровне субъектов РФ основой для разработки государственных программ является Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Основные параметры региональных государственных программ содержатся в Прогнозе социально-экономического развития субъек-

та Российской Федерации на среднесрочный период.

В Самарской области утвержден Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации государственных программ Самарской области⁴, создан проект стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 г., на стадии проекта находится порядок разработки бюджетного прогноза Самарской области на долгосрочный период, который должен содержать информацию о предельном объеме расходов на финансовое обеспечение реализации государственных и ведомственных программ Самарской области на период их действия, а также прогноз расходов на осуществление непрограммных направлений деятельности.

Таким образом, не организована полноценная нормативно-правовая база формирования программного бюджета Самарской области, что порождает определенные трудности при подготовке и реализации региональных государственных программ и требует дальнейшей нормотворческой деятельности⁵.

Исследователи отмечают существенное делегирование полномочий в процессе разработки государственных программ с федерального уровня управления на территориальный. В свою очередь, принятие целевых программ на уровне регионов характеризуется бессистемностью: одновременно реализуется необоснованно большое количество мелких программ, не увязанных между собой. Причина того - отсутствие должного межведомственного взаимодействия различных органов власти, препятствующее полу-

* Мулендеева Лариса Николаевна, ст. преподаватель Самарского государственного экономического университета. E-mail: muln@mail.ru.

чению полной и достоверной информации для разработки государственных программ, а также не вполне определенное закрепление за участниками сферы ответственности.

В большинстве госпрограмм не отражена информация об их взаимосвязи со смежными программами, что позволяет говорить о преимущественно отраслевом, ведомственном подходе к их формированию⁶. Зачастую можно наблюдать несоответствие основных параметров государственных программ (целей, задач, мероприятий, ресурсного обеспечения) стратегическим целям социально-экономического развития территорий. Большинство программ не подвергается необходимой объективной экспертизе, содержит необоснованные потребности в финансовых и материально-технических ресурсах. В процессе программного бюджетирования недостаточно учитываются ресурсный потенциал региона и объективные возможности государственной поддержки, не устанавливается механизм координации деятельности всех исполнителей. Обходится вниманием кадровое, научно-исследовательское и информационное обеспечение реализации программ.

Многие госпрограммы характеризуются недостаточной оперативностью: затягиваются сроки их завершения, в том числе отдельных мероприятий.

Вопрос своевременного и полного бюджетного финансирования мероприятий, предусмотренных в рамках целевых программ, остается одним из наиболее проблемных. Нередко авторы программ вынуждены “подгонять” целевые показатели, программные мероприятия и ожидаемые конечные результаты под выделяемые объемы финансирования, ограниченные возможностями бюджета того или иного уровня, что негативно отражается на эффективности реализации целевых программ⁷.

Более того, наблюдается диспропорциональность распределения бюджетных ресурсов. Например, на федеральном уровне объемы финансирования двух государственных программ направления “Обеспечение национальной безопасности” в 8,8 раза превышают суммы, предназначенные для реализации пяти программ направления “Сбалансированное региональное развитие” (1098,3 и 124,9 млрд руб., соответственно). Наблюдается не-

равномерное распределение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм в бюджетном цикле, когда на последний год приходится 2/3 финансирования, что позволяет усомниться в реалистичности исполнения⁸ программ.

Недостаточное внимание в рамках госпрограмм уделяется вопросу оценки рисков, их влиянию на результаты реализации программ, возможности управления рисками. Отмечается отсутствие комплекса мер по минимизации, прежде всего, наиболее важных рисков и по преодолению их последствий. Не проработана оценка уровня совокупного риска по госпрограммам.

Многими экономистами в качестве недостатка программно-целевого бюджетирования называется дефицит адекватных методик оценки эффективности государственных программ. Разработка таких программ осуществляется в условиях острой нехватки информации и невозможности учета всех объективных факторов на стадии проектирования. Кроме того, планируемые целевые показатели не в полной мере позволяют оценить степень реализации целей и задач, нет достаточных обоснований возможности достижения количественных значений целевых показателей, не производится оценка уровней показателей в зависимости от объемов финансирования по каждому источнику.

Ряд разрабатываемых в настоящее время в России и ее регионах госпрограмм отличается тем, что поставленные в них цели и задачи, а также планируемые мероприятия дают возможность оценить лишь косвенные, опосредованные эффекты. Часто показатели оценки эффективности конкретных госпрограмм затрагивают только сферу их реализации, не учитывая при этом эффекты, относящиеся к качеству жизни населения, развитию социальной сферы, экономики, государственных институтов и т.п. Все это не позволяет объективно оценить реализуемые программы в разрезе и экономической, и социальной эффективности.

Вопрос увязки региональных программ с соответствующими госпрограммами на федеральном уровне (а также муниципальных программ с программами субъектов Федерации) также является актуальным. Необходимо обеспечение взаимосвязей систем целей, за-

Факторы, оказывающие влияние на программно-целевое бюджетирование на уровне субъектов РФ

Внешние факторы	Внутренние факторы
<p>Отсутствие единых организационных и методологических основ программно-целевого бюджетного планирования, в том числе методики оценки его эффективности</p> <p>Отсутствие достоверной и полной информации для разработки государственных программ</p> <p>Ограниченность ассигнований из вышестоящих бюджетов для обеспечения финансирования государственных программ; и т.п.</p>	<p>Несформированность нормативно-правовой базы разработки и реализации государственных программ на региональном уровне</p> <p>Отсутствие межведомственной координации различных органов власти, участвующих в разработке и реализации государственных программ, как следствие - лишение взаимосвязи между государственными программами</p> <p>Нечеткое закрепление сфер ответственности за участниками программно-целевого бюджетирования</p> <p>Неэффективная экспертиза государственных программ на предмет ресурсного обеспечения, определения целевых индикаторов и пр.</p> <p>Низкоквалифицированное кадровое обеспечение</p> <p>Недостаточное развитие риск-менеджмента государственных программ; и т.п.</p>

дач, индикаторов и финансовых показателей в госпрограммах разного уровня⁹.

Нельзя не согласиться с позицией Р.Р. Ярулина¹⁰, утверждающего, что процесс формирования программных бюджетов в нашей стране продолжает основываться на установлении и обеспечении соблюдения формальных процедур: отсутствуют действенные стимулы и инструменты для роста эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в соответствии с целями и результатами государственной политики.

Стоит также отметить, что со стороны федеральных органов исполнительной власти, координирующих процесс программно-целевого бюджетирования в РФ, оказывается недостаточной нормативно-правовая, организационная и методическая поддержка регионам. Имеющаяся информационная база ограничена, а отчетность о результатах деятельности органов исполнительной власти, о достижении поставленных целей и задач, сведения о качестве предоставленных услуг, а также о стоимости достигнутых результатов в большинстве субъектов РФ недоступны.

Анализ экономической литературы по вопросу использования программно-целевого метода в бюджетном планировании на уровне регионов позволил выделить две группы факторов, воздействующих на данный процесс:

1) внешние факторы, которые в малой степени поддаются регулированию со стороны региональных органов власти и управле-

ния и обусловлены проблемами программно-целевого бюджетирования в общегосударственных масштабах;

2) внутренние факторы, влияние которых может изменяться в зависимости от управленческих решений государственных органов власти субъектов РФ (см. таблицу).

Очевидно, что большая часть перечисленных факторов имеет организационный характер, что вызвано отсутствием достаточного опыта в использовании программно-целевого метода планирования у региональных органов управления.

Наличие рассмотренных выше проблем диктует необходимость приведения региональных концепций и стратегий социально-экономического развития в соответствие с требованиями программного бюджетирования, совершенствования его методологии и разработки универсальной методики оценки эффективности государственных программ.

¹ Тушов А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики // Экономические науки. 2012. № 3 (88). С. 151-154.

² Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³ Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.12.2010 № 670. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴ О разработке и реализации государственных программ в Самарской области : постановление правительства Самарской области от 20.09.2013 № 498. Доступ из справ.-правовой системы "Гарант".

⁵ Мулендеева Л.Н. Нормативно-правовое обеспечение разработки программного бюджета региона // Современные проблемы развития фундаментальных и прикладных наук : материалы I Международ. науч.-практ. конф., 18 янв. 2016 г. Т. 2. Praha : SPC Science of Europe. С. 49-54.

⁶ Звягинцев П.С. Государственные и федеральные целевые программы как источник инновационного развития экономики России // Экономические науки. 2013. № 10 (107). С. 31.

⁷ Андреева О.В., Суховеева А.А. Программно-целевое бюджетирование в системе социальной

защиты населения в регионе // Экономические науки. 2012. № 7 (92). С. 107.

⁸ Шаш Н.Н., Бородин А.И. Проблемы разработки и финансового обеспечения государственных программ // Финансы. 2015. № 1. С. 21.

⁹ Черепанова С.Г. Тюмень: практика использования программно-целевого метода // Местное самоуправление. 2015. Январь. С. 57.

¹⁰ Яруллин Р.Р. Реализация и оценка эффективности программно-целевого формирования бюджета Республики Башкортостан как фактор повышения эффективности управления ее общественными финансами // Научный журнал Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики. Серия "Экономика и экологический менеджмент". 2014. № 4. С. 336.

Поступила в редакцию 13.07.2016 г.