

Трансформация государственных (муниципальных) программ



Преемственность документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях является важным условием обеспечения согласованности действий субъектов стратегического планирования для решения задач по реализации запланированных мероприятий, координации сроков их осуществления, достижению ожидаемых результатов и параметров ресурсного обеспечения. Анализ сложившейся ситуации в сфере разработки, утверждения и реализации государственных (муниципальных) программ показал, что в данной сфере есть несколько направлений, требующих дополнительной проработки. Одно из них — установление сквозных индикаторов.

Альмира Рашитовна БАЗЕЕВА,
ведущий консультант Департамента методологии, анализа и консалтинга ООО «БФТ»

Как должно быть

С 2014 года федеральный бюджет в соответствии с нормами Бюджетного кодекса формируется в структуре государственных программ РФ, а с 2016 года в структуре государственных программ составляются и исполняются региональные бюджеты. Изначально концепция внедрения государственных программ задумывалась не только и не столько как инструмент бюджетного планирования, сколько как инструмент повышения эффективности государственного управления в целом. Вспомним, в чем заключаются принципиальные особенности такого инструмента, как государственные (муниципальные) программы. Итак:

- в первую очередь программа — это инструмент достижения цели реализации государственной политики в соответствующей сфере;

- в то же время программа — это основной документ, учитываемый при планировании, оценке эффективности деятельности и составлении отчетности ответственного исполнителя, а также ее участников, которые должны организо-

вать и координировать реализацию программы с использованием методов проектного управления;

- программа включает количественно выраженные, измеримые и проверяемые характеристики достижения ее цели, решения задач и выполнения мероприятий, или, иными словами, показатели конечного и непосредственного результата, которые могут быть использованы при оценке деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления);

- при разработке программы не только планируется распределение расходов, но и учитывается весь комплекс мер государственного регулирования, направленных на обеспечение достижения ее цели (налоговые, имущественные, тарифные, кредитные, долговые и иные меры государственного регулирования);

- обязательным является условие по соблюдению принципа преемственности программ. В случае отражения в госу-

дарственных программах РФ положений, касающихся полномочий и сфер деятельности субъектов РФ, соответствующие положения должны быть включены и в программы субъектов РФ. Аналогичные условия должны быть соблюдены и в отношении программ, формируемых на муниципальном уровне;

- одним из важнейших принципов, обеспечивающих эффективность данного инструмента, является условие проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации программ, в том числе проведение внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, с возможностью корректировки программ или их досрочного прекращения. А также установление ответственности должностных лиц за недостижение конечных результатов реализации программы и/или в случае ее неэффективной реализации, в том числе введение KPI ведомств и их руководителей.

Кроме того, с точки зрения ресурсного обеспечения особенностью является определение реалистичных сред-

несрочных потолков бюджетных расходов при формировании программ. Таким образом, при условии отсутствия форс-мажорных обстоятельств и корректном планировании в дальнейшем исключается необходимость проведения регулярных сокращений финансового обеспечения в ходе реализации мероприятий, поскольку все участники располагают ресурсами, необходимыми и достаточными для достижения цели и решения задач соответствующей программы.

Как есть на самом деле

Однако, несмотря на формально свершившийся с 2016 года переход регионов на программный формат, говорить о достижении поставленных целей и соблюдении принципов программного бюджетирования пока преждевременно, поскольку сохраняется ситуация, когда фактически формат утвержденных региональных и местных бюджетов не полностью соответствует программному, а также изначально заявляемым подходам. Анализ сложившейся ситуации в сфере разработки, утверждения и реализации государственных (муниципальных) программ показал, что в настоящее время есть несколько направлений, требующих дополнительной проработки.

Это как сохраняющиеся проблемы методического характера, так и проблемы, обусловленные особенностями реализации и оценки эффективности реализации в конкретных регионах, в том числе:

- сложность процесса согласования программ, включающего подготовку значительного количества дополнительных обосновывающих материалов, зачастую дублирующих друг друга по содержанию;
- неопределенность подходов к установлению сроков реализации программ — сроки реализации фактически утвержденных программ варьируются от одного года до 12 лет по причине того, что порядки разработки, реализации и оценки эффективности программ не всегда содержат требования к установлению жестких сроков реализации. Кроме того, часто отсутствуют положения, описывающие подходы и возможности по продлению срока реализации действующей программы после его окончания;
- неполный учет источников финансирования программ, например таких, как налоговые и неналоговые расходы, образующиеся за счет предоставления освобождений от уплаты и иных преференций по платежам, являющихся источниками формирования бюджетов;

- отсутствие в общем объеме финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы, средств федерального бюджета, местных бюджетов и внебюджетных источников;

- формальность подхода при установлении соответствия и взаимосвязи систем целей, задач, индикаторов государственных программ субъектов РФ и государственных программ РФ;
- отсутствие норм о разработке порядка взаимодействия ответственного исполнителя с соисполнителями и участниками государственной программы, об организации взаимодействия ответственного исполнителя (соисполнителя, участника) с юридическими лицами и иными лицами, участвующими в реализации государственных программ, а также требований к обеспечению реализации их обязательств в рамках государственных программ;
- неурегулированность вопроса о включении в государственную программу субъекта РФ правил (методик) предоставления и распределения субсидий из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований;
- отказ от формирования сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности государственных (муниципальных) программ;



● отказ от проведения независимой детальной оценки проектов и результатов реализации государственных (муниципальных) программ.

Отсутствие сквозных индикаторов

Одной из наиболее значимых проблем наряду с прочими недоработками, на наш взгляд, является отсутствие установленных сквозных индикаторов в программах, а между тем это один из ключевых механизмов, способствующих достижению стратегических целей. Как пример рассмотрим полноту учета в действующих региональных программах сквозных индикаторов, напрямую рекомендованных к достижению в государственной программе РФ «Социальная поддержка граждан» (далее — Федеральная программа). Так, в Федеральной программе установлено, что участие субъектов РФ в реализации мероприятий государственной программы обеспечивает достижение шести целевых по-

казателей из 29, содержащихся в программе (сведения по этим показателям установлены Приложением № 2 к Федеральной программе). Так как сфера «Социальная поддержка граждан» отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, реализация полномочий субъектов оказывает влияние на достижение ряда показателей Федеральной программы, которые являются для регионов рекомендуемыми.

Для анализа наличия в государственных программах субъектов РФ индикаторов, рекомендованных к включению Федеральной программой, было выбрано восемь регионов из числа тех, данные которых имеются в открытом доступе, — Чувашская Республика, Владимирская, Омская, Оренбургская, Тверская, Пензенская и Ивановская области, Алтайский край. Результаты анализа соответствия целевых показателей (индикаторов), закрепленных в государственных программах в сфере социальной

поддержки граждан, целевым показателям (индикаторам), рекомендованным в государственной программе РФ «Социальная поддержка граждан», приведены в **таблице**.

На основании результатов сопоставления показателей (индикаторов) Федеральной программы и государственных программ субъектов РФ можно сделать следующие выводы:

- только один из шести индикаторов — «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения» — установлен во всех восьми соответствующих программах;
- наличие такого индикатора, как «Отношение численности третьих или последующих детей (родных, усыновленных), родившихся в отчетном финансовом году, к численности детей указанной категории, родившихся

Таблица. Матрица соответствия целевых показателей (индикаторов), закрепленных в государственных программах в сфере социальной поддержки граждан ряда субъектов РФ, целевым показателям (индикаторам), рекомендованным в государственной программе РФ «Социальная поддержка граждан»

Индикаторы государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан», сведения по которым установлены в разрезе субъектов РФ	Чувашская Республика	Владимирская область	Омская область	Оренбургская область	Тверская область	Пензенская область	Алтайский край	Ивановская область
Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения, %	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Удельный вес зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, требующих реконструкции, зданий, находящихся в аварийном состоянии, и ветхих зданий в общем количестве зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, %	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да	Нет
Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту РФ, %	Да	Да	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности, %	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет
Суммарный коэффициент рождаемости (число детей на одну женщину), ед.	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Нет
Отношение численности третьих или последующих детей (родных, усыновленных), родившихся в отчетном финансовом году, к численности детей указанной категории, родившихся в году, предшествующем отчетному году, в субъектах Российской Федерации, в которых осуществляется ежемесячная денежная выплата, установленная указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», усл. ед.	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Да
Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений за счет средств субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)", чел.	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да	Нет	Да
Прирост технической готовности объекта организации социального обслуживания за текущий финансовый год", %	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да

в году, предшествующем отчетному году, в субъектах РФ, в которых осуществляется ежемесячная денежная выплата, установленная указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» зафиксировано только в составе соответствующих программ Ивановской, Тверской областей и Алтайского края, в остальных программах такого показателя нет;

- индикатор «Удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности» на момент исследования зафиксирован только в Оренбургской области и Алтайском крае;

- индикатор «Прирост технической готовности объекта организации социального обслуживания за текущий финансовый год» использован только в государственной программе Ивановской области;

- остальные индикаторы, рекомендованные к использованию в государственных программах в сфере социальной поддержки граждан, по целому ряду регионов отсутствуют.

На основании проведенного анализа перечня индикаторов, учтенных в региональных программах, можно сделать вывод о том, что пока затруднительно объективно оценить достижение отдельных показателей Федеральной программы, так как в оценке сводного показателя должны участвовать значения, достигнутые на уровне всех регионов, для которых были установлены соответствующие значения. Вместе с тем соблюдение принципа установления сквозных индикаторов — это один из ключевых моментов, позволяющих обеспечить взаимосвязь целей и всех видов ресурсов, включая финансовые, выделенных на достижение этих целей.

Доработать программы

Результаты анализа, проведенного экспертами, а также публикуемая в СМИ информация о результатах проверок контролирующих органов подтверждают факт того, что многим субъектам РФ и муниципальным образованиям необходимо доработать действующие

государственные (муниципальные) программы, чтобы привести их в полное соответствие с принципами программного бюджетирования. Актуальность проведения этой работы усиливает и факт разработки и утверждения на федеральном уровне целого ряда документов, свидетельствующих о необходимости опера-

УСТАНОВЛЕНИЕ СКВОЗНЫХ ИНДИКАТОРОВ — ОДИН ИЗ КЛЮЧЕВЫХ МОМЕНТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ВЗАИМОСВЯЗЬ ЦЕЛЕЙ И РЕСУРСОВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ДОСТИЖЕНИЕ ЭТИХ ЦЕЛЕЙ

тивного проведения дополнительной инвентаризации и трансформации государственных и муниципальных программ.

Так, в целях решения задач по координации действий участников стратегического планирования Министерством финансов РФ разработан проект¹ «Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему» (проект Типового порядка). Данный документ сформирован на основе анализа лучшей практики правового регулирования процедур разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъектов РФ и, на наш взгляд, может быть использован при доработке как программ субъектов РФ, так и программ муниципальных образований, поскольку выявляемые проблемные точки в большинстве случаев аналогичны.

Проект Типового порядка опубликован на сайте Минфина России 23 ноября 2017 года и наряду с прочими нормами общего характера содержит:

- положение о структурных элементах программ, которые взаимно согласованы и структурированы относительно друг друга (при этом число структурных элементов нормировано, что способствует формированию комплексных задач и мероприятий и ограничивает их излишнюю детализацию);

- рекомендации об установлении единого срока реализации программы (шесть лет с пересмотром программы каждые три года путем внесения соответствующих изменений);

- положение об обязательной финансовой оценке налоговых и неналоговых расходов;

- механизм проведения мониторинга программ с обозначенными сроками, форматом и ответственными лицами, а также перечень возможных управленческих решений по результатам мониторинга;

- порядок управления реализацией программы с описанием механизма взаимодействия ответственного исполнителя с соисполнителями и исполнителями, с органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, с юридическими лицами — участниками государственной программы, а также механизмов взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти;

- механизм проведения ежегодного внешнего аудита в форме детального анализа программ, реализация которых за отчетный год признана низкоэффективной, включая направления детальной оценки;

- требования к формулировкам целей, задач и показателей (индикаторов) программ;

- основные подходы к формированию структуры программ с примерами удачных и неприемлемых формулировок целей, задач, мероприятий и индикаторов;

- иные положения, применимые на практике в части доработки программ.

Несмотря на то что указанный проект Типового порядка не утвержден, представляется, что его нормы должны найти обязательное применение при до-

¹ www.minfin.ru/ru/performance/regions/seminars/seminars7/

работке программ как на уровне субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований, поскольку их практическая реализация позволит обеспечить повышение эффективности реализуемых программ.

Внедрить проектное управление

Указ Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставил перед органами власти новые задачи, требующие решения в условиях жестких временных ограничений. В рамках исполнения указа № 204 в ближайшее время на всех уровнях предстоит разработать целый ряд новых документов, охватывающих все самые важные направления развития нашей страны.

Установленные Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ) требования (утверждены Правительством РФ 4 июня 2018 года № 4072п-П6 в целях реализации положений указа № 204) основаны на применении единых для всех уровней власти методов при достижении национальных целей. Эти методы предусматривают декомпозицию целей и задач на управляемые элементы и применение принципов управления по результатам. Следует отметить,

- утверждение показателей конечного (национальный проект / федеральный проект / региональный проект) и непосредственного результатов (планы мероприятий по реализации проектов);
- наличие ответственного за достижение результата на каждом уровне системы целеполагания (персональная ответственность должностных лиц).

Организация работы по реализации указа № 204 должна быть основана на принципах проектного управления. И если для федеральных органов исполнительной власти создание ведомственных проектных офисов в статусе самостоятельных подразделений — это требование методических указаний, то в отношении субъектов РФ формирование регионального проектного офиса в органе государственной власти, а также утверждение в субъекте РФ положений об организации проектной деятельности отражены как рекомендация.

Однако представляется, что эта норма для субъектов РФ носит отнюдь не рекомендательный характер, а подлежит безусловному исполнению. Тем более что одновременно регионам рекомендовано установить персональную ответственность высших должностных лиц за достижение соответствующих целей и целевых показателей. На состоявшемся 18 июня текущего года заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и прио-

ред регионами, еще не приступавшими к внедрению указанных механизмов либо находящимися на стадии подготовки соответствующих регламентирующих документов, наряду с деятельностью по формированию (актуализации) соответствующих документов стратегического планирования первоочередной становится еще и задача по разработке и внедрению в текущую деятельность механизмов и инструментов проектного управления. Кроме того, предстоит интеграция проектов в структуру действующих государственных программ субъектов РФ.

Нельзя не отметить, что на региональном уровне реализация комплекса соответствующих мер может осложниться отсутствием оперативных сведений об утвержденных параметрах национальных и федеральных проектов. Однако, на наш взгляд, это не мешает уже сейчас инициировать проведение инвентаризации документов стратегического планирования, включая государственные (муниципальные) программы, уточнение подходов к организации проектной деятельности и оценке эффективности деятельности должностных лиц, ведь основные принципы предстоящей работы известны и в той или иной степени прошли апробацию в ходе внедрения программно-целевого бюджетирования.

Реализация принципов проектного управления в сочетании с рекомендациями Минфина России, отраженными в Типовом порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта РФ, на наш взгляд, предоставляет возможность для органов власти всех уровней актуализировать комплекс мер, направленных на повышение результативности деятельности, включая повышение эффективности управления бюджетными расходами. И наиболее важным в этом случае является то, что координация действий всех участников реализации национальных, федеральных и региональных проектов будет способствовать синхронизации действий участников не только на период бюджетного цикла (три года — очередной финансовый год и плановый период), но и в среднесрочной перспективе (до 2024 года).

РАБОТА ПО РЕАЛИЗАЦИИ УКАЗА № 204 ДОЛЖНА БЫТЬ ОСНОВАНА НА ПРИНЦИПАХ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ. ОБЕСПЕЧЕНО ЭТО, В ТОМ ЧИСЛЕ В РЕГИОНАХ, ДОЛЖНО БЫТЬ К 2019 ГОДУ

что такой подход во многом уже знаком специалистам, ранее принимающим участие во внедрении программно-целевых принципов управления и разработке государственных (муниципальных) программ на основе рекомендаций Минфина России. Принципы и подходы, по сути, аналогичны, это:

- иерархический принцип построения системы целеполагания (принцип каскадирования);

ритетным проектам **Д. А. Медведев** в своем вступительном слове отметил, что «в каждом субъекте планируется сформировать проектный офис, который займется организацией проектной деятельности».

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что к началу 2019 года внедрение принципов проектного управления должно быть обеспечено на территории всей страны. В связи с этим пе-