

УДК 33

DOI 10.21661/r-557635

Архипова Н.А.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием и реализацией программ в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что переход к формированию бюджета на основе применения программно-целевого метода призван повысить эффективность бюджетных расходов.*

***Ключевые слова:** бюджет, расходы бюджета, государственные программы, муниципальные программы.*

Эффективное и точное расходование бюджетных средств является одним из ключевых принципов бюджетной системы Российской Федерации. Применение программного подхода к формированию специализированного бюджета считается одним из основных способов повышения бюджетной эффективности. Внедрение отраслевого и долгосрочного планирования вошло в практику бюджетирования и может рассматриваться как первый шаг в переходе к программному бюджетированию [1].

В настоящее время целевые долгосрочные программы утверждены и реализуются на всех уровнях выше и ниже системы Российской Федерации. Кроме того, все отраслевые программы включены во все бюджетные планы. Что касается расходной части экономического бюджета, то до сих пор не разработано сочетание с другими долгосрочными или утвержденными отраслевыми программами. Это подтверждается тем, что в традиционной, экономической структуре бюджетной классификации бюджет на следующий год классифицируется по разделам, подразделам, темам и видам расходов.

Введение долгосрочного и ведомственного планирования как элемента бюджетного планирования, а значит и бюджетирования, при сохранении структуры традиционной классификации расходов, можно рассматривать как первый шаг в переходе к «программно-целевому» бюджетированию.

Новый этап в реализации закона о программно-целевом бюджетировании тесно связан с системными изменениями в методологии и практике государственного экономического планирования. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» создал правовую основу для стратегического планирования в Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. Документами стратегического планирования в соответствии с этим основным федеральным законом являются следующие.

1. Национальная программа Российской Федерации.
2. Национальная программа субъектов Российской Федерации.
3. Программа органов местного самоуправления.

Под государственной (городской) программой понимается документ стратегического планирования, содержание которого включает мероприятия по планированию, связанные с целями, сроками, субъектами, ресурсами и инструментами государственной политики. В настоящее время государственные (городские) программы разрабатываются как инструменты эффективного достижения целей социально-экономического развития.

Переход к этим инструментам стратегического планирования отражается в утвержденных бюджетных предложениях. Национальные и муниципальные планы являются основной частью документов, на которых основывается бюджетный процесс.

Поэтому некоторые долгосрочные программы, являющиеся важным самостоятельным компонентом установленной структуры расходов, также исключаются, а с 2014 года строго оговаривается, что бюджетные предложения должны

быть подготовлены на минимальной основе для бюджетных программ государственных и местных органов власти.

С 2014 года бюджетный кодекс (регламент) позволяет точно распределять бюджетные средства различными способами.

При традиционном методе структура расходной части бюджета состояла из нескольких разделов, подразделов, тематических элементов и видов расходов.

Данный метод можно охарактеризовать как традиционный косвенный метод, основанный на выделении специализированных разделов, подразделов и статей (государственных и муниципальных программ и непрограммных мероприятий).

Метод основан на определении основных специализированных статей (государственных и муниципальных программных и непрограммных мероприятий), групп, видов расходов и разделов или подразделов классификации расходов бюджета в качестве основы для расходной части бюджета. Таким образом, данный метод можно определить как определенный метод определения программ бюджетных ассигнований, поскольку общегосударственные (городские) программы являются неотъемлемой частью для классификации расходов.

Переход от конкретного долгосрочного плана к национальной (городской) программе нельзя рассматривать как чисто терминологическое изменение в бюджетном законодательстве. Анализ законодательства о введении новых инструментов бюджетной политики показывает, что Российская Федерация переходит к новому способу формирования расходной части бюджета, а значит, к новому этапу бюджетной реформы.

В бюджетном послании Президента «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» государственная программа рассматривается как важный механизм, связывающий стратегическое планирование и бюджетное планирование.

Переход к «программному» бюджету потребовал значительных изменений в законодательной базе субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В каждом субъекте Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок разработки государственной программы и принятия решений по ее формированию и реализации. Эти акты включают принципы формирования, утверждения и реализации Государственного плана, требования к содержанию и принципам финансового обеспечения реализации Государственного плана, а также процедуры оценки эффективности реализации.

Детальный порядок формирования и утверждения Государственного плана, структура плана, его формулировки, а также требования к планированию реализации запланированных мероприятий определяются методическими рекомендациями, утвержденными финансовыми органами каждого субъекта Российской Федерации.

В последние годы первой проблемой такого рода стала проблема выяснения статуса долгосрочных незавершенных программ. Эти программы либо отменены, либо включены в государственные (городские) программы, либо финансируются как резервные. Согласно постановлению Правительства Новосибирской области, с 1 января 2021 года все незавершенные долгосрочные программы будут иметь статус государственных программ или государственных программных процедур и мероприятий.

Формальный характер такого преобразования долгосрочных целевых программ в республиканские (городские) программы также описан в отчете Счетной палаты за 2020 год. Например, в отчете контрольного органа Новосибирской области отмечается, что хотя формально конкретная долгосрочная программа отсутствует в силу структуры областного бюджета, на практике она продолжает существовать наряду с недавно утвержденной национальной программой. Эти разные типы программ также различаются по процедурам разработки и реализации.

Формальный переход долгосрочных конкретных программ в национальные (городские) программы выполнил требования перехода к «программному» бюджету, но в то же время искажил методологию «программного» бюджета, которая предполагает последовательность и согласованность всех элементов (инструментов) применяемого бюджетного плана.

Это также создает своего рода правовое противоречие между обязанностью закона о бюджете структурировать бюджет на основе республиканского (городского) плана и обязанностью структурировать и систематизировать плановые документы конкретного долгосрочного плана, установленного региональным или муниципальным законодательством. Законы о «программных» бюджетах включают, во-первых, Закон о планировании и прогнозировании, который устанавливает стратегические направления и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и, во-вторых, Закон о государственном бюджете. Формирование Генерального бюджета, Национального плана и Муниципального плана основывается на согласованности и непротиворечивости всех показателей и разрабатываемых ими документов. Во-первых, это адекватность долгосрочного прогноза социально-экономического развития региона и соответствующих параметров бюджета.

Определение государственного (городского) планирования как части бюджета обеспечивает согласованность всех планово-прогнозных документов. Первый уровень согласованности планово-прогнозных документов обычно определяется как «горизонтальная» согласованность, означающая взаимозависимость всех видов планово-прогнозных документов государственных учреждений, включая государственную (городскую) плановую деятельность. На практике, однако, такая согласованность не реализуется. Например, в отчете Комитета административного аудита Новосибирской области отмечены несоответствия между содержанием плана социально-экономического развития Новосибирской области и государственного плана. Несоответствия между показателями прогнозов социально-экономического развития Красноярского края и государственной программой также зафиксированы в отчете Административно-счетной комиссии Красноярского края за 2020 год.

Помимо «горизонтальной» связи между плановыми документами и прогнозами, можно отметить и необходимость «вертикальной» согласованности. Приоритеты и цели Национального плана развития должны быть отражены в регио-

нальных государственных и муниципальных планах. В отчете агентства и Контрольно-счетной палаты Красноярского края за 2020 год говорится, что значительная часть национального плана региона посвящена этому вопросу, а ключевые решения реализуются органами местного самоуправления. Однако ни в нормативных, ни в методических документах не предусмотрен механизм увязки национальной программы с программами органов местного самоуправления в аналогичных регионах того же секретариата.

Оценка эффективности программы касается объективности ее целей. Национальная программа должна включать цели, показатели и ожидаемые результаты в соответствии с основными требованиями. Конкретность, измеримость и четко определенные показатели позволяют оценить эффективность действующей программы. В действительности, не все рассмотренные управленческие и аудиторские отчеты предназначены для оценки эффективности государственных программ.

Например, в отчете по аудиту Омской области за 2019 год отмечается недостаточное количество конкретных целей, непоследовательность целей и задач, отсутствие единообразия целей, задач, процедур и названий для национальной программы. Ключевые мероприятия дублируются, а цели и задачи не рассчитаны должным образом. Несоответствие между ожидаемыми результатами национальной программы и различными показателями, перечисленными в различных разделах (подпрограммах) программы.

Невозможность достижения целей, указанных в отчете Института административного управления и аудита, из-за дублирования задач по подготовке программы между ответственным за заказ и ответственным за республиканскую (городскую) программу.

За разработку республиканской (городской) программы отвечает главное ведомство республики или исполнительный орган местного самоуправления. Как видно из отчета министерства и департамента финансов Красноярского края, показатели национальной программы не позволяют реалистично оценить достижение результатов, ожидаемых национальной политикой в соответствующих сферах.

Кроме того, реализация Национального (муниципального) плана выявила проблему взаимозависимости между Национальным (муниципальным) планом и расходными обязательствами организаций в рамках публичного права. Закон о бюджете предусматривает, что расходы должны осуществляться в соответствии с законом, другими нормативными актами, соглашениями или договорами. На практике возникает вопрос, могут ли государственные (муниципальные) программы рассматриваться в качестве основы для расходов. Судя по отчетам административных органов и аудиторских фирм, однозначного мнения по этому вопросу нет. Например, в административном отчете Красноярского края за 2020 год отмечается, что расходные обязательства по ряду государственных программ в регионе не выполнены. Например, государственная программа «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем населения Красноярского края» включает восемь мероприятий, но соответствующие расходные обязательства отсутствуют. Это было расценено как нарушение закона о бюджете, и было предложено отразить все мероприятия государственной программы в законодательстве Российской Федерации путем создания соответствующих расходных обязательств.

Серьезная проблема недофинансирования государственных (муниципальных) программ не решена. В отчете Контрольно-счетной палаты Новосибирской области за 2019 год отмечено, что объемы финансирования в различных предложениях бюджетного плана не соответствуют объемам финансирования, утвержденным в соответствующих паспортах муниципальных планов. Кроме того, бюджеты текущего года продолжают оставаться неустойчивыми. Например, в четвертом квартале более 80% бюджетных средств, выделенных из муниципального бюджета Новосибирска, было направлено на финансирование мероприятий муниципальной программы.

По данным Ревизионной комиссии города Новосибирска за 2021 год, существуют нерешенные вопросы применения закона о целевых расходах. В документе, определяющем содержание закона о программах, формально используются термины, заменяющие традиционные методы планирования бюджета и расходов.

Средства, выделяемые на большинство программ, фактически выделяются как предварительное финансирование в дополнение к существующим функциям. В следующем году, к сожалению, существенных изменений не произошло.

Согласно отчету и отчетности мэрии Новосибирска за 2020 год, в 2021 году были реализованы только две городские программы, а в 2014 году отсутствовала полная структура программы.

Вопрос о том, должны ли все виды местных бюджетов быть организованы программно, является спорным. Переход на «программные» бюджеты привел к качественному усложнению бюджетного процесса, особенно на муниципальном уровне.

Так, создание муниципальной программы является лишь одним из бюджетных документов.

Помимо муниципальной программы готовятся и другие документы стратегического планирования, такие как Стратегия экономического и социального развития муниципального образования, План мероприятий по реализации Стратегии экономического и социального развития муниципального образования, среднесрочный и долгосрочный прогнозы экономического и социального развития муниципального образования, основные направления развития муниципального образования. Учитывая особенности муниципального бюджетного процесса, качество правового регулирования и недостаток бюджетных средств в большинстве муниципалитетов, недостаточно организовать расходы местного бюджета в виде перечня муниципальных программ.

Таким образом, программы органов государственной власти и местного самоуправления являются инструментом для более эффективного использования бюджетных ресурсов. Этот инструмент должен систематически интегрировать бюджетные стратегии и планы, направления и цели развития, а также обеспечивать согласованность в уровне финансовой поддержки всех государственных предприятий.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Закон Российской Федерации «О поправках к Конституции Российской Федерации» №6-ФКЗ от 30 декабря 2008 года, с поправками №7-ФКЗ; №12-ФКЗ, 2014.02.05. – Ст. 31.

2. 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Законодательное собрание Российской Федерации, 10.06.2003 – №40.

3. Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 (ред. от 09.05.2018) «Об оценке эффективности организации местного самоуправления в городских округах»// Законодательное собрание Российской Федерации, 05.05.2020. – №18.

Архипова Наталья Анатольевна – студентка ФГБОУ ВО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова», Чебоксары, Россия.
