



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2017, Том 8, № 2, С. 6 – 11

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 338.2 (571.6)

© 2017 г. В. В. Дальниченко,
Е. Н. Телушкина, канд. экон. наук

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

В статье рассматривается современное состояние разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации на примере республики Саха (Якутия). В работе представлены основные результаты проведенного исследования соответствия действующих государственных программ порядку разработки и реализации программ и стратегическим приоритетам социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственное управление, государственные программы, Республика Саха (Якутия), программный бюджет, стратегические приоритеты.

V. V. Dalnichenko, E. N. Telushkina

PUBLIC MANAGEMENT IMPROVEMENT BY MEANS OF GOVERNMENT PROGRAMS

The article considers current state of development and implementation of government programs in the Russian Federation using the example of the Sakha Republic (Yakutia). The authors set out basic results of the research made concerning the conformity of the actual government programs to the existing norms of program development and implementation as well as strategic priorities of regional social and economic development.

Keywords: strategic planning, public management, government programs, the Sakha Republic (Yakutia), program budget, strategic priorities.

Программный подход к государственному управлению служит важнейшим инструментом государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов. Несмотря на общие подходы каждый регион характеризуется особенностями в использовании программ для формирования регионального бюджета и повышения эффективности государственного управления. Особый интерес представляет изучение опыта тех субъектов Российской Федерации, где использование программ в полной мере реализуется в практике государственного управления. К таким регионам относятся Республика Саха (Якутия) (далее также РС(Я)). Правительство РС(Я) в течение последних пяти лет ведет целенаправленную работу по внедрению программного бюджета. Начиная с 2013 года программный бюджет приобретает силу закона.

РС(Я) расположена на площади 3,1 млн. кв. километров, причем более 40 процентов территории республики находится за полярным кругом. Якутия самый холодный из обжитых регионов планеты, что объективно обуславливает повышенные затраты на воспроизводство населения и рабочей силы. Количество жителей на начало 2015 года составляло 956,9 тыс. человек. Число муниципальных образований 445, в том числе 2 городских округа, 34 муниципальных района (улуса), 48 городских поселений и 361 сельское поселение. Расселение населения характеризуется крайней неравномерностью. Наименьшая плотность населения в районах с экстремальными природно-климатическими условиями, неблагоприятными для жизни и хозяйственной деятельности. В соответствии с указом президента РС(Я) от 10 июля 2011 года № 808 (ред. от 29.02.2016) «Об утверждении перечня государственных программ Республики Саха (Якутия)» в настоящее время в республике реализуются 37 государственных программ [1]. Но в анализируемый нами период таких программ было 35 [2]. Доля программных расходов в бюджете республики на 2014 - 2015 годы показана в таблице 1 (составлено по данным [3] и [4]).

Таблица 1

Расходы бюджета Республики Саха (Якутия)

Расходы	2014		2015	
	млн. руб.	в %	млн. руб.	в %
Всего	158 853	100	179 635	100
Программные	150 751	94,9	170 347	95,1
Непрограммные	81 023	5,1	88 158	4,9

Исходя из показателей, представленных в таблице видно, что в структуре расходов государственного бюджета РС(Я) программные расходы в рассматриваемый период составили большую часть – 95 %.

Одной из важнейших задач использования государственных программ в практике государственного управления регионом является формирование программного бюджета. Программный бюджет РС(Я) формируется в соответствии с Законом о государственном бюджете на очередной финансовый год в соответствии с требованиями статьи 179 Бюджетного кодекса. Исходя из этих требований, средства финансирования государственных программ должны строго соответствовать расходам республиканского бюджета, утвержденного законом. К сожалению, это основное требование в республике часто не соблюдается.

Кроме того в положении о разработке программ указано: государственные программы, включенные в перечень приоритетных направлений, которые определены в прогнозе социально-экономического развития Республики, реализуются по интенсивному сценарию развития (предусматривающий ускоренное достижение поставленных це-

лей). По базовому варианту реализуются программы, которые не входят в перечень приоритетных направлений[5]. В первую очередь следует сказать о финансировании всех программ в общем объеме, информация о котором представлена в таблице 2.

Таблица 2

Общий объем финансирования всех программ за 2014 год

В млн. рублей

Показатель	Базовый вариант	Интенсивный вариант	Закон о бюджете	Закон об исполнении бюджета
Общий объем финансирования по всем программам	140 610	139 601	152 168	150 721

Судя по показателям в таблице, сумма, прописанная в Законе о бюджете, заметно превышает суммы, которые указаны в программах (расхождение с базовым вариантом – 11 558 млн. руб., с интенсивным – 12 567 млн. руб.). То есть финансирование программ не осуществляется ни по базовому, ни по интенсивному сценарию развития.

При анализе исполнения программ за 2014 год мы разделили государственные программы РС(Я) на несколько групп. Первая группа – программы, в которых указанные суммы практически соответствуют суммам, указанным в последней редакции закона о бюджете (от 15 декабря 2014 года), представлена в таблице 3 (отклонение не более 1 %).

Таблица 3

Финансирование программ совпадает с Законом о бюджете

В млн. рублей

Название ГП	Базовый вариант	Интенсивный вариант	Закон о бюджете	Закон об исполнении бюджета
Развитие профессионального образования	4 433	4 433	4 461	4 528
Обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами	19	19	19	18
Профилактика правонарушений, обеспечение общественного порядка	91	91	91	83
Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики	55	55	55	50
Реализация семейной, демографической и молодежной политики	239	305	239	295
Создание условий для духовно-культурного развития народов Якутии	2 347	3 076	2 369	2 462
Развитие региональных печатных и электронных СМИ	978	1 131	978	984
Охрана окружающей среды	645	645	649	651
Научно-техническое и инновационное развитие	292	292	290	292
Развитие кадрового потенциала	35	62	35	35
Управление собственностью	450	969	450	466
Региональная экономическая политика	858	858	858	903
Международное сотрудничество и внешнеэкономическая деятельность	83	114	83	85

Судя по таблице, можно сказать, что в 14 государственных программах (42 % от общего числа) числовые значения ресурсного обеспечения программ соответствуют значениям, определенным в Законе о бюджете.

К следующей группе относятся программы, в которых указанная величина ассигнований из государственного бюджета субъекта РФ имеет расхождения с показателями годового плана программных расходов, они представлены в таблице 4.

Таблица 4

Программы, с небольшим расхождением по сравнению с Законом о бюджете
(отклонение от 1 до 10 %)

В млн. рублей

Название ГП	Базовый вариант	Интенсивный вариант	Закон о бюджете	Закон об исполнении бюджета
Развитие здравоохранения	16 979	25 131	20 324	18 732
Развитие образования	31 046	32 418	33 058	34 682
Социальная поддержка граждан	10 430	11 224	13 292	13 326
Развитие физической культуры и спорта	2 250	2 996	2 339	2 355
Развитие водохозяйственного комплекса	215	215	258	219
Газификация населенных пунктов	276	276	300	173
Развитие транспортного комплекса	5 654	9 292	5 716	5 358
Развитие информационного общества	512	1 073	542	532

Согласно таблице можно сказать, что в 8 государственных программах (24 % от общего числа программ) имеются небольшие расхождения между величинами ресурсов, поступающие из государственного бюджета Якутии, которые указаны в самих программах и суммами, которые указаны в Законе о бюджете по этим программам. Наибольшее отклонение от плановых значений показателей наблюдается в государственной программе «Развитие здравоохранения», где расхождение составило по базовому варианту – 3 345млн. руб., по интенсивному – 4 807млн. руб.

Еще одна группа – полного несоответствия с плановыми показателями. Программы, в которых суммы ресурсного обеспечения полностью не соответствуют значениям, указанным в Законе о бюджете, представлены в таблице 5.

В соответствии с данными таблицы, можно сделать вывод, что в 11 программах (33 % от общего числа программ) наблюдается абсолютное несовпадение показателей, указанных в государственных программах и в Законе о бюджете. Максимальные расхождения между этими показателями можно отметить в таких программах как: «Обеспечение качественным жильем» (расхождение по базовому варианту составляет 3 359млн. руб.) и «Развитие предпринимательства» (расхождение – 2 454 млн. руб.).

Анализ финансирования программ свидетельствует о низком качестве планирования. Совсем в малом количестве программ намеченное финансирование соответствует бюджетным цифрам. Среди рассмотренных 33 государственных программ, в 20 выявлены несоответствия указанных сумм в программах относительно программного бюджета региона: в 6 программах ресурсное обеспечение на 2014 год превышает значение суммы средств в программной структуре расходов Республики на 2014 год, в 14 программах ресурсное обеспечение на 2014 год ниже значения суммы средств в программной струк-

туре расходов. В остальных программах тоже обнаруживаются расхождения, но не столь значительные.

Таблица 5
Значительное расхождение с Законом о бюджете (отклонение более 10%)
В млн. рублей

Наименование государственных программ	По госпрограммам		Закон о бюджете	Закон об исполнении бюджета
	Базовый вариант	Интенсивный вариант		
Содействие занятости населения	430	499	791	766
Обеспечение качественным жильем	3 651	–	7 010	6 485
Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения	4 131	6 407	3 414	3 231
Гармонизация межэтнических отношений	99	122	116	121
Развитие лесного хозяйства	304	304	794	1 084
Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов	86	94	172	174
Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах	445	445	974	648
Развитие предпринимательства	2 709	4 934	254	555
Развитие внутреннего и въездного туризма	46	100	126	96
Развитие сельского хозяйства	7 610	12 275	8 392	8 340
Энергоэффективная экономика	176	327	288	303

Также на основе проведенного анализа можно сделать вывод:

во-первых, что финансирование государственных программ в Республики Саха (Якутия) разделено на 2 варианта – базовый (с учетом возможностей государственного бюджета Республики) и интенсивный, который предполагает возможное поступление дополнительных средств;

во-вторых, большинство государственных программ согласно Закону РС (Я) о бюджете реализуются по базовому варианту, что существенно подрывает значимость разработки интенсивного варианта;

в-третьих, в половине государственных программах (в 17 из 33) не выполнен годовой план за 2014 год, что можно отметить положительным моментом, так как все поставленные задачи выполнены за меньшую сумму, чем планировалось. Но почти во всех этих 17 программах наблюдается незначительное расхождение. Наибольшее расхождение в таких программах, как: «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Республики Саха (Якутия)»; «Газификация населенных пунктов и обеспечение надежности объектов газового хозяйства Республики Саха (Якутия)»; «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Республики Саха (Якутия)». К группе несоответствия, в которой перевыполнен годовой план на 2014 год, относятся 16 государственных программ из 33. Наибольшие расхождения наблюдаются в следующих программах: «Развитие лесного хозяйства»; «Развитие образования»; «Создание условий для духовно-культурного развития народов Якутии».

Несмотря на большой опыт разработки и реализации программ в РС(Я) в результате исследования выявлено значительное количество несоответствий порядку разработки и реализации государственных программ, что снижает действенности использования программного подхода в практике государственного управления. Следует строго соблюдать правила бюджетного законодательства и в законе о бюджете указывать именно те суммы, которые предусмотрены в государственных программах. Если необходимо внести изменения в бюджет, то надо указать, как изменяется структура и набор программных мероприятий, их приоритетность и количественные параметры. Только в этом случае можно говорить о формировании программного бюджета.

Список литературы

- [1] Указ Президента РС (Я) от 10.07.2011 № 808 (ред. от 29.02.2016) «Об утверждении Перечня государственных программ Республики Саха (Якутия)» // Консультант плюс 2017
- [2] Закон Республики Саха (Якутия) от 05.12.2013 1232-З № 19-V (ред. от 15.12.2014) «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2014 год» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 05.12.2013 З № 20-V) // Консультант плюс 2017
- [3] Закон Республики Саха (Якутия) от 17.06.2015 1457-З № 469-V «Об утверждении отчета об исполнении государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2014 год» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 17.06.2015 З № 470-V) // Консультант плюс 2017
- [4] Закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2016 1652-З № 861-V «Об утверждении отчета об исполнении государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2015 год» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 15.06.2016 З № 862-V) // Консультант плюс 2017
- [5] Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 10.06.2012 № 301 «Об основных параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на 2013-2017 годы» // Консультант плюс 2017
- [6] Афанасьев М.П. Программный бюджет : учеб. пособие / М.П. Афанасьев. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2012. – 384 с.

E-mail:

Дальниченко В.В. - victoria_dalnichenko@mail.ru

Телушкина Е. Н. - liztel@rambler.ru