



УРАЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Серия «Современные финансы и банковское дело»

Л. И. Юзвович, М. И. Львова

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Уральский государственный экономический университет

Серия «Современные финансы и банковское дело»



Л. И. Юзвович, М. И. Львова

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Монография

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2022

УДК 336.1
ББК У291.2
Ю 20

Серия «Современные финансы и банковское дело» основана в 2019 г.

Редакционная коллегия:

Я. П. Силин, ректор УрГЭУ, д-р экон. наук, профессор (председатель);
В. Е. Ковалев, проректор по научной работе УрГЭУ, канд. экон. наук, доцент (зам. председателя); М. С. Марамыгин, директор Института финансов и права, д-р экон. наук, профессор; Е. Г. Князева, проректор по дополнительному образованию и профориентационной работе ректората, д-р экон. наук, профессор; Л. И. Юзович, зав. кафедрой финансов, денежного обращения и кредита, д-р экон. наук, профессор; Н. А. Истомина, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита, д-р экон. наук, доцент; Н. Ю. Исакова, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита, канд. экон. наук; Н. Н. Мокеева, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита, канд. экон. наук; Е. Н. Прокофьева, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита, канд. экон. наук; В. А. Татьянников, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита, канд. экон. наук; Ю. В. Куваева, доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита, канд. экон. наук (секретарь)

Авторы:

д-р экон. наук, профессор Л. И. Юзович
канд. экон. наук, доцент М. И. Львова

Рецензенты:

кафедра финансов и кредита ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет» (заведующий кафедрой д-р экон. наук, профессор Т. М. Ковалева);

И. А. Майбуров, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой финансового и налогового менеджмента ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина»

Юзович, Л. И.

Ю 20 Финансовое обеспечение государственных программ: федеральный и региональный аспекты : монография / Л. И. Юзович, М. И. Львова ; под ред. Л. И. Юзович ; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский государственный экономический университет. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2022. – 208 с. : ил. – 100 экз. – ISBN 978-5-7996-3524-4. – Текст : непосредственный. – (Современные финансы и банковское дело).

ISBN 978-5-7996-3524-4

В монографии рассматривается круг теоретических и практических вопросов, раскрывающих сущность и необходимость реализации государственных программ Российской Федерации. Методологическая оценка эффективности государственных программ на федеральном и региональном уровнях. Рассматриваются основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами. Все вопросы рассматриваются с привлечением практического материала.

Рекомендована студентам экономических и управленческих направлений подготовки, магистрантам, аспирантам и практическим работникам финансовой и юридической сферы в области финансового контроля и исполнения финансового обеспечения государственных программ.

УДК 336.1
ББК У291.2

ISBN 978-5-7996-3524-4 © Уральский государственный экономический университет, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ	
1.1. Концептуальные исследования экономической сущности и структуризация государственной программы	13
1.2. Классификационная парадигма государственных программ как фундамент развития федеративных отношений	20
1.3. Алгоритмизация разработки и реализации государственных программ в бюджетной системе	29
2. ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ	
2.1. Параметральная характеристика прогноза социально- экономического развития Российской Федерации на 2022–2024 годы	44
2.2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в контексте реализации государственных программ	50
2.3. Финансовое обеспечение государственных программ Российской Федерации в рамках эффективного и ответственного управления финансами	62
2.4. Пассионарный подход к отдельным направлениям расходов федерального бюджета Российской Федерации.	66
3. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
3.1. Федеральный аспект применения методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации ..	88
3.2. Региональный аспект методического подхода к оценке эффективности реализации муниципальных программ	93
4. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВНЕШНИХ И ВНУТРЕННИХ ИЗМЕНЕНИЙ	
4.1. Анализ формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации на принципах проектного управления.	103

4.2. Комплаенс-риски при формировании государственных программ на основе бюджетного прогноза.	109
4.3. Основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами.	113

5. АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019–2021 ГОДЫ

5.1. Комплаенс социально-экономической характеристики Свердловской области в период 2019–2021 годов.	123
5.2. Оценка реализации социально ориентированных государственных программ Свердловской области.	138
5.3. Особенности финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года».	152
5.4. Основные проблемы финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года».	170

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.	185
------------------	-----

СПИСОК БИБЛИОГРАФИЧЕСКИХ ССЫЛОК.	186
---------------------------------------	-----

Приложение 1. Исходные данные для расчета интегральных показателей оценки эффективности реализации государственных программ РФ.	191
--	-----

Приложение 2. Информация о расходах федерального бюджета на 2020–2024 годы по указанным государственным программам Российской Федерации.	193
---	-----

Приложение 3. Общая характеристика социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года».	195
---	-----

Приложение 4. Реестр рисков государственных программ Свердловской области.	198
---	-----

ВВЕДЕНИЕ

Государственная программа подвержена влиянию внешних факторов, таких как, к примеру, коронавирус, который повлиял в целом на весь мир и систему здравоохранения, и внутренние факторы, которые проявляются в ходе реализации программы. Данные факторы тесно переплетены между собой и непосредственно оказывают влияние друг на друга.

Использование государственных программ в рамках принятого программно-целевого метода планирования бюджета предполагает наличие эффективности реализации госпрограмм. Из доклада Министерства экономики и территориального развития Свердловской области в 2021 году следует, что государственная программа «Развитие здравоохранения в Свердловской области» имеет высокую эффективность реализации. Однако, по нашему мнению, это совершенно не так, ниже выдвинуты проблемы, которые ставят под сомнения их утверждение.

Актуальность темы исследования научной работы заключается в необходимости выявления и решения существующих проблем финансирования государственных программ Российской Федерации, находящиеся в контексте социально ориентированных программ.

Основной целью научной работы является концептуальное исследование финансового обеспечения государственных программ на федеральном и региональном уровнях на основе развития теории и практики финансирования государственных программ, выявление проблемных акцентов при реализации социально ориентированной государственной программы, способствующих решению при создании эффективного и ответственного управления финансами в рамках стратегических доминантов развития финансового обеспечения государственных программ.

Поставленная в научной работе цель потребовала решения конкретных теоретических, методологических и практических задач исследования:

- систематизировать существующие научные положения экономического содержания и сущности государственных программ как теоретический фундамент развития федеративных отношений в рамках эффективного и ответственного управления финансами;

- сформировать научно-теоретические аспекты финансового обеспечения реализации государственных программ, основанные на прогнозных и параметральных значениях социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетов бюджетной системы РФ;

- проанализировать основные тенденции реализации государственных программ Российской Федерации в условиях внешних и внутренних изменений на основе принципов проектного управления, способствующих определить недостатки при формировании государственных программ при бюджетном прогнозе, а также обозначить основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами;

- определить особенности финансового обеспечения социально ориентированных программ Свердловской области, провести комплаенс-оценку их реализации, а также выявить основные проблемы финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»;

- выработать практические предложения по совершенствованию системы мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых.

Объектом исследования являются государственные программы на федеральном и региональном уровне.

Предметом исследования выступают экономические отношения, возникающие в процессе финансирования государственных программ Российской Федерации и Свердловской области.

Теоретико-методологическую основу исследования объединили положения экономической и финансовой науки в классическом и современном понимании концептуальных позиций теории и практики финансового обеспечения государственных

программ, монографические научные публикации, раскрывающие закономерности бюджетных отношений в национальной экономической системе; программно-методические разработки бюджетного планирования, на основе которых разработана теоретическая база изучаемых вопросов. Методический аппарат исследования включает в себя методы системно-структурного, функционального, факторного и сравнительного анализа с построением аналитических моделей на основе синтеза современных научных методов познания экономико-социальных явлений. Методологическим инструментарием научного исследования выступают графический, аналитический, статистический и экономико-математический методы обработки информации.

Эмпирической базой исследования в теоретической ее части являются труды российских и зарубежных ученых и специалистов в области бюджета и бюджетной системы, в частности финансирования, финансового обеспечения государственных программ: Истомина Н. А., Ковалева Т. М., Соломко И. М., Судакова А. Е. и многих других. Практическую часть информационной базы исследования составили федеральные законы и нормативно-законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов по вопросам финансового обеспечения, финансирования государственных программ, постановления правительства Свердловской области об утверждении порядка формирования и реализации государственных программ Свердловской области; постановление правительства Свердловской области об утверждении государственной программы Свердловской области; официальные статистические материалы Федеральной службы государственной статистики; аналитические материалы научно-практических конференций; экспертные сведения периодических изданий; справочные материалы и электронные системы информации; аналитическая и финансовая отчетность о выполнении мероприятий государственных программ. Информационно-эмпирической базой исследования послужили справочные, аналитические, методологические и инструктивные материалы, отчеты о выполнении мероприятий государственных программ, доклад о реализации и оценке эффективности государственных программ, методические указания по разработке проектов и реализации государственных программ Российской Федерации. Информационная

база вполне репрезентативна, в связи с этим имеется надежная основа для создания комплексного подхода по разработке практических рекомендаций по финансовому обеспечению социально ориентированных государственных программ.

Степень научной разработанности темы. Обсуждение проблем финансирования социально ориентированной государственной программы на федеральном и региональном уровнях в условиях меняющейся внешней и внутренней экономической среды должно получить адекватное отражение в научных и прикладных исследованиях, раскрывающих теоретико-методологические аспекты бюджетных отношений в процессе их финансового обеспечения; развития федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления финансами.

Огромный вклад в формирование отечественной теории государственных программ, используемый авторами при концептуальном исследовании экономической сущности и структуризации государственных программ в национальной экономической системе, внесли Т. С. Бирюкова, О. А. Бойтуш, О. В. Врублевская, Н. Ю. Власова, Р. В. Глущенко, А. Г. Каратаева, А. С. Матненко, Д. Ю. Ноженко, В. М. Родионова, М. В. Романовский, Н. М. Сабитова, В. А. Сакович, М. Н. Соболева, Г. Я. Сокольников, Г. М. Точильникова, А. В. Харченко, Г. В. Цветова, С. А. Шахновская, Ю. Г. Швецова, М. К. Шерменева, Г. К. Шеховцова, М. А. Шуринова и др.

Теоретическое обоснование финансового обеспечения государственных программ в современных условиях представлено в трудах российских ученых Л. В. Богославцевой, О. В. Врублевской, Е. Е. Губановой, Ю. А. Долгих, В. П. Дьяченко, Г. Жеза, Г. С. Закревской, Н. Г. Ивановой, В. В. Лаврова, К. А. Ларионова, Е. А. Морозовой, А. С. Нешистого, Г. Б. Поляка, Г. Л. Рабиновича, В. М. Родионовой, М. В. Романовского, Н. М. Сабитовой, Г. М. Точильникова, А. А. Уксуменко, А. В. Харченко, Г. В. Цветовой, С. А. Шахновской, М. А. Яндарова и др.

Методологические аспекты оценки эффективности государственных программ Российской Федерации представлены в работах ведущих представителей научной мысли: Б. Х. Алиева, А. М. Балтиной, Е. В. Боровиковой, А. В. Бровкиной, И. Х. Дзанкисовой, Е. А. Ермаковой, Н. Г. Ивановой, О. Б. Ивановой, О. В. Иншакова, Р. А. Кадиевой, В. В. Климанова,

В. И. Клисторина, Т. М. Ковалевой, Е. И. Комаровой, Д. С. Кочаненко, Г. Н. Куцури, Ю. В. Лудиновой, О. В. Малиновской, А. А. Михайловой, М. Н. Пешковой, Е. В. Писклюковой, А. И. Поваровой, с. Ю. Попкова, с. Ю. Рогановой, Н. М. Сабитовой, В. И. Самарухи, В. А. Свищевой, И. М. Соломко, М. Н. Соломко, Т. В. Стариковой, И. В. Сугаровой, М. М. Сулейманова, О. И. Тишутинной, Н. Х. Токаева, М. А. Троянской, Л. М. Угурчиевой, Е. И. Шаюк, Е. В. Щербенко, А. В. Ясенева, Н. И. Яшиной и др.

Многообразие и значимость теоретических и практических аспектов реализации государственных программ в части их финансового обеспечения, финансирования на федеральном и региональном уровнях требуют углубления фундаментальных и прикладных исследований. Это достаточно актуально, поскольку активная бюджетная политика, государственная поддержка социально ориентированного сектора экономики вышла на первый план у большинства государственных органов власти, в связи с этим тема научного исследования, посвященная разработке теории и практике совершенствования финансового обеспечения на региональном уровне является актуальной и имеет большое практическое значение как для национальной экономики, так и для отдельного региона.

Научная новизна исследования состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений в рамках совершенствования бюджетного процесса на муниципальном уровне.

В работе получены следующие основные научные результаты:

- систематизированы существующие научные положения экономического содержания и сущности государственных программ как теоретический фундамент развития федеративных отношений в рамках эффективного и ответственного управления финансами, базирующиеся на комплексном подходе к формированию концепции классификационной парадигмы государственных программ, алгоритмизация разработки и реализации государственных программ в бюджетной системе;

- сформированы научно-теоретические аспекты финансового обеспечения реализации государственных программ, основанные на прогнозных значениях социально-экономического развития Российской Федерации, основных параметров бюджет-

тов бюджетной системы РФ в контексте применения пассионарного подхода к отдельным направлениям расходов федерального бюджета Российской Федерации;

- проанализированы основные тенденции реализации государственных программ Российской Федерации в условиях внешних и внутренних изменений на основе принципов проектного управления, определены комплаенс-риски при формировании государственных программ, базирующиеся на бюджетном прогнозе, а также выявлены основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами;

- определены особенности финансового обеспечения социально ориентированных программ Свердловской области, проведена комплаенс-оценка их реализации и выявлены причинно-следственные связи между целевыми индикаторами государственной программы и их выполнением в рамках решения основных проблем финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»;

- разработаны практические предложения по совершенствованию системы мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых, включающих карту рисков и с учетом новых факторов (внешних и внутренних) посредством анализа вероятности наступления события и влияния риска, основанные на реестре рисков, отражающие среднюю оценку вероятности реализации риска, среднюю оценку значимости риска (ущерб), уровень (индекс) риска, а также указывающие мероприятия для предотвращения рисков.

Теоретическая значимость научного исследования заключается в том, что его результаты расширяют теоретическую и практическую базу для комплексного подхода практических рекомендаций по финансовому обеспечению государственных программ в рамках совершенствования системы мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых.

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты анализа выявленных авторами недостатков в рам-

ках эффективного и ответственного управления финансированием государственных программ, федеративных отношений и предлагаемые пути решения выявленных проблем финансирования социально ориентированной государственной программы Свердловской области можно использовать при решении аналогичных проблем в других государственных программ региона, тем самым способствовать совершенствованию системы мониторинга о выполнении мероприятий государственных программ с целью повышения оценки эффективности использования средств и достижения целевых индикаторов государственных программ.

Экономическая эффективность предлагаемых в научной работе мер по направлениям исследования заключается в том, что реализация предложений авторов по финансовому обеспечению государственных программ с целью совершенствования системы мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых на основе сценарного планирования и реализации государственной программы, определяющий план действий при малейшем изменении в макросреде.

Структура работы обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Выполненное научное исследование состоит из введения, пяти глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обоснована актуальность темы научного исследования; дана характеристика степени разработанности указанной проблемы; определены цель и задачи исследования; выделены объект и предмет исследования; показана теоретико-методологическая основа исследования и информационная база исследования с выделением ее теоретической и практической части; сформулированы научные результаты исследования; определена теоретическая и практическая значимость.

В первой главе исследуется теоретический материал, а именно: концептуальные исследования экономической сущности и структуризация государственной программы; классификационная парадигма государственных программ как фундамент развития федеративных отношений; алгоритмизация разработки и реализации государственных программ в бюджетной системе.

Во второй главе представлена параметральная характеристика прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022–2024 годы; рассмотрены основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в контексте реализации государственных программ; детализировано финансовое обеспечение государственных программ Российской Федерации в рамках эффективного и ответственного управления финансами; использован пассионарный подход к отдельным направлениям расходов федерального бюджета Российской Федерации.

Третья глава посвящена методологии оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, а именно: федеральный аспект применения методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации; региональный аспект методического подхода к оценке эффективности реализации муниципальных программ.

В четвертой главе проводится анализ формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации на принципах проектного управления, способствующий выделению комплаенс-рисков при формировании государственных программ на основе бюджетного прогноза, также определены основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами.

В пятой главе разработаны практические рекомендации по совершенствованию системы мониторинга реализации целевых показателей государственной программы на основе оценки реализации социально ориентированных государственных программ Свердловской области, особенностей финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года», что позволило выявить основные проблемы финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года».

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы и обобщаются предложения по финансовому обеспечению государственных программ в эффективного и ответственного управления финансами.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

1.1. Концептуальные исследования экономической сущности и структуризация государственной программы

Сегодня на программно-целевой метод планирования сектором государственного управления возлагаются основные надежды по улучшению социально-экономического положения в регионе, в стране в целом. Использование данного метода сектором государственного управления позволяет обозначать приоритетные цели и задачи, разрабатывать комплексы мероприятий по их достижению и согласовывать объемы и этапы финансового обеспечения. Программно-целевое планирование получило широкое распространение практически во всех отраслях социальной сферы.

За счет консолидированных ресурсов бюджетов разных уровней и привлечения внебюджетных источников его применения позволяет решать проблемы, носящие межотраслевой и межтерриториальный характер. Мировой опыт применения программно-целевого подхода позволяет органам государственной власти эффективно использовать государственные ресурсы с целью решения целого комплекса региональных социально-экономических задач [1, с. 367].

Программно-целевым методом называется бюджетное планирование, которое заключается в системно-ориентированном планировании бюджетных средств для достижения поставленных целей путем реализации утвержденных законом или нормативными актами целевых программ.

Программно-целевой метод помогает установить и отобрать приоритетные цели и задачи использования бюджетных

средств государством и субъектами РФ, а также подразумевает разработку конкретных мероприятий по их достижению в четко установленные сроки с целью повысить эффективность расходования бюджетных ассигнований через внедрение системы программно-целевого бюджетирования [2, с. 1202].

Отдельные авторы предлагают понимать под программно-целевым бюджетным планированием совокупность процессуальных бюджетно-правовых отношений, в рамках которых реализуется программно-целевой метод бюджетной деятельности, которая складывается из следующих стадий:

- 1) подготовка планового акта;
- 2) рассмотрение и утверждение планового акта;
- 3) исполнение (включая текущий контроль, корректировку или пролонгацию) планового акта;
- 4) последующий контроль исполнения.

Надо отметить, что данное определение было предложено до принятия законодательства о стратегическом планировании, что не снижает значимости научной позиции автора.

Таким образом, можно выделить характерные особенности программно-целевого метода:

- определение четкой цели программы, достижению которой подчинены все направления программы и выделяемые на его реализацию бюджетные средства; программно-целевое планирование построено по логической схеме: «цели – пути – способы – средства». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем – более детализированные способы и средства. В конечном итоге, поставив перед собой какие-то цели, организатор разрабатывает программу действий по их достижению [3, с. 199];

- обеспечение обособленной вертикальной системы управления конкретной программой и обязательность контроля за целевым использованием бюджетных средств;

- финансирование программ приобретает особую форму бюджетного финансирования в форме субсидий;

- долговременность программ создает условия для реализации их инвестиционной составляющей;

– ориентация на национальных производителей в части укрепления материальной базы социальных отраслей и закупок через систему государственного заказа [4, с. 48].

Планирование осуществляется с соблюдением конкретных принципов, то есть правил формирования, обоснования и организации разработки плановых документов. Основными из них являются:

– Принцип научности реализуется в том, что плановые документы должны разрабатываться с использованием законов общественного развития, анализа тенденций и прогнозов социально-экономического функционирования общества, НТП [3, с. 200].

– Принцип социальной направленности планирования подразумевает первоочередной учет интересов человека и общества, направленность планов на удовлетворение их потребностей. Приоритет общественного развития должен господствовать при составлении планов. В связи с тем, что в государстве всегда есть ограниченность в каких-либо ресурсах (трудовых, материальных, природных и др.), правительство должно определять такие направления в развитии страны, которые имеют первоочередное значение для общества в данный период [3, с. 200].

– Принцип повышения эффективности производства требует, чтобы результаты выполнения планов достигались максимальной экономией труда и ресурсов на единицу продукции [3, с. 200].

– принцип пропорциональности и сбалансированности заключается в том, что рост производства должен сопровождаться улучшением структуры хозяйства, уменьшением доли отсталых производств, расширением применения высоких технологий и др. [3, с. 200].

– Принцип согласования краткосрочных и долгосрочных целей по существу является продолжением принципа пропорциональности, но здесь главное внимание уделено учету целей при планировании на временных отрезках. Задаваемые результаты планов при этом должны согласовываться со стратегическими целями общества [3, с. 200].

Инструментом программно-целевого управления бюджетными расходами, направленным на достижение постав-

ленных целей и задач социально-экономического развития, является программный бюджет. Посредством государственных программ данный инструмент помогает повысить эффективность бюджетных расходов для обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, а также для обеспечения долгосрочных целей социально-экономического развития [5].

Государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [6].

В обобщенном смысле государственную программу можно понимать как средство решения важнейших отдельных проблем, она же является основным инструментом развития территории, позволяющим концентрировать усилия органов власти, требуемые ресурсы и ответственность ведомств для комплексного решения социально-экономических проблем [7, с. 73].

Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

Рис. 1 показывает структуру государственной программы более наглядно. Как видно на рисунке, в реализации госпрограмм принимают участие:

- участники, в ведомстве которых находятся основные мероприятия (включая мероприятия), а также ведомственно-целевые программы;
- соисполнители, в ведомстве которых находятся в дополнение к выше перечисленному подпрограммы и федерально-целевые программы;
- ответственный исполнитель, тот под чьим ведомством государственная программа реализуется.

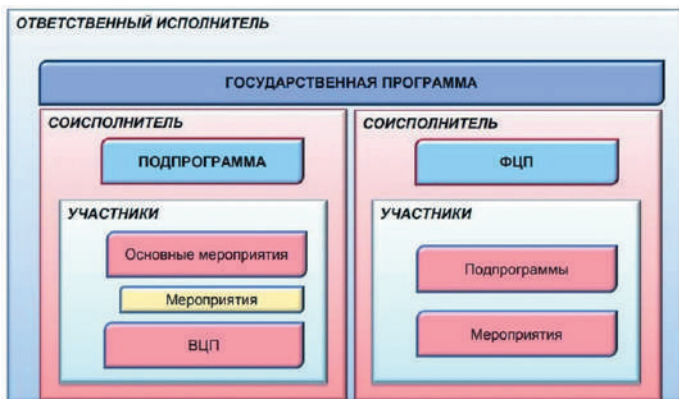


Рис. 1. Структура государственной программы [8, с. 4]

Обязательным условием при утверждении государственных программ является:

- госпрограмма должна включать в себя не менее двух подпрограмм;
- подпрограмма должна содержать не менее двух основных мероприятий (ВЦП);
- основное мероприятие должно содержать не менее двух мероприятий [8, с. 5]. У каждой государственной программы есть обязательные элементы, утверждаемые вместе с ней:
- паспорт госпрограммы;
- паспорта подпрограмм и паспорта ФЦП;
- правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;
- приоритеты и цели государственной политики, включая направления развития приоритетных территорий, а также общие требования к политике субъектов РФ в соответствующей сфере (включая общую характеристику участия субъектов Российской Федерации в реализации государственной программы);
- перечень и сведения о показателях (индикаторах) госпрограммы;
- перечень и сведения о показателях (индикаторах) госпрограммы в разрезе субъектов Российской Федерации;

- перечень и характеристика основных мероприятий и ведомственных целевых программ;
- основные меры правового регулирования;
- ресурсное обеспечение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- ресурсное обеспечение за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета (в случае реализации мероприятий за счет источников финансирования дефицита бюджета);
- предельные объемы средств федерального бюджета на исполнение долгосрочных государственных контрактов;
- план реализации госпрограммы на очередной финансовый год и плановый период;
- сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий (за исключением госпрограмм, мероприятия которых не имеют территориальной привязки, и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетной территории).

В паспорт госпрограммы обязательно входят следующие элементы:

- ответственный исполнитель: определяется распоряжением Правительства РФ;
- соисполнители программы: они отвечают за реализацию подпрограмм и ФЦП;
- участники программы: отвечают за реализацию основных мероприятий и ВЦП, государственные заказчики ФЦП;
- подпрограммы программы (в том числе ФЦП): указывается перечень подпрограмм и ФЦП, в том числе реализация которых завершена (с указанием сроков реализации подпрограммы, ФЦП);
- цели программы: определяют конечные результаты реализации госпрограммы; должны соответствовать приоритетам и целям государственной политики в сфере реализации госпрограммы;
- задачи программы: должны охватывать все сферы реализации госпрограммы;
- целевые индикаторы и показатели программы: указывается перечень показателей (индикаторов) госпрограммы (но не указываются показатели, расчет которых завершен!);

- этапы и сроки реализации программы: указываются сроки реализации госпрограммы с выделением этапов реализации (при необходимости);

- объемы бюджетных ассигнований программы: указывается общий объем бюджетных ассигнований на реализацию программы за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов с разбивкой по годам реализации программы. Объемы бюджетных ассигнований приводятся в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на 1 января соответствующего года;

- ожидаемые результаты реализации программы: качественные и количественные изменения, отражающие эффект, вызванный реализацией госпрограммы [8, с. 6].

Паспорт подпрограммы государственной программы включает в себя:

- ответственный исполнитель подпрограммы (соисполнитель программы): отвечает за реализацию подпрограммы;

- участники подпрограммы: отвечают за реализацию основных мероприятия и ВЦП;

- программно-целевые инструменты подпрограммы: указываются ведомственные целевые программы;

- цели подпрограммы. Цель подпрограммы должна быть направлена на решение задачи госпрограммы;

- задачи подпрограммы. Задачи подпрограммы решаются посредством реализации основных мероприятий (ВЦП);

- целевые индикаторы и показатели подпрограммы: указывается перечень показателей (индикаторов) подпрограммы (но не указываются показатели, расчет которых завершен!);

- этапы и сроки реализации подпрограммы: указываются сроки реализации госпрограммы с выделением этапов реализации (при необходимости);

- объемы бюджетных ассигнований подпрограммы: указывается общий объем бюджетных ассигнований на реализацию программы за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов с разбивкой по годам реализации программы. Объемы бюджетных ассигнований приводятся в соответствии с федеральными законами о федераль-

ном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на 1 января соответствующего года;

– ожидаемые результаты реализации подпрограммы: качественные и количественные изменения, отражающие эффект, вызванный реализацией подпрограммы госпрограммы [8, с. 7].

Важно отметить, что в составе госпрограммы не представляются паспорта завершенных подпрограмм и ФЦП.

В соответствие со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ выделяются следующие программы: государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы.

Использование программно-целевого метода на любом из уровней в своей основе определяется характером и территориальным масштабом возникновения комплексной проблемы, влияющих на воспроизводственный процесс в целом [7, с. 74].

Мировой опыт показывает, что программно-целевой метод может являться эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. На современном этапе метод используется во многих развитых странах, таких как Соединенные Штаты Америки, Канада, Великобритания, Германия и т. д. Так, внедрение опыта других стран поможет модернизировать процесс реализации программно-целевого метода в Российской Федерации.

1.2. Классификационная парадигма государственных программ как фундамент развития федеративных отношений

Разделение программ на группы, виды, классы в соответствии с разными классификационными признаками рассматривалось и предлагалось целым рядом исследователей программно-целевого управления. Несмотря на это, общепринятая классификация целевых программ так и не создана, что обусловлено в первую очередь крайним разнообразием видов программ и множеством характеризующих их признаков [9].

Государственные программы можно классифицировать по различным основаниям:

- по направленности и источнику выделения средств финансирования (федеральные, региональные, муниципальные);
- по уровню решаемых проблем (межотраслевые, отраслевые, локальные);
- по характеру решаемых проблем (комплексные, научно-исследовательские, социально-экономические, научно-технические и др.);
- по срокам реализации (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные).

Тенденции последних лет таковы, что государственная программа направлена не только на какой-то один уровень решения проблемы, например федеральный, но и местный или даже в некоторых случаях локальный. Поэтому одновременно с программой федерального уровня реализации идет разработка региональной программы с учетом местных особенностей и проблематики. По своей сути классификационные признаки каждой программы могут быть видоизмененными и адаптированы под особенности регионов и муниципалитетов. Единными требованиями к классификации государственных программ являются применение кодов единой бюджетной классификации, структура применения которых приведена на рис. 2.

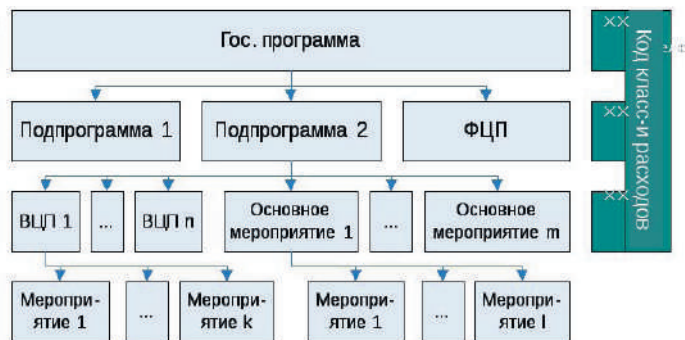


Рис. 2. Применение кодов бюджетной классификации в структуре государственной программы

В процессе исследования нами обобщена и дополнена классификация государственных программ, представленная

в табл. 1. Классификация государственных программ включает восемь признаков, два из которых предложены авторами.

По виду целей, достижению которых призвана служить программа, можно выделить следующие виды программ [10, с. 500]:

1) социальные (социально ориентированные) программы.

Они направлены на решение проблем социальной природы, повышение степени удовлетворения материальных и духовных потребностей, рост уровня и совершенствования образа жизни, изменение характера и облегчение условий труда, претворении принципа социальной справедливости, уменьшение различий и сближение уровней жизни разных групп и слоев населения, улучшение распределительных отношений, социальное обеспечение [11, с. 66].

К социально ориентированным относятся государственные программы, непосредственно связанные с развитием культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, обеспечением потребностей в жилье, коммунальных услугах, коммуникациях, повышением доходов людей и семей, улучшением демографической ситуации, решением проблем переселения, миграции, защитой социально уязвимых слоев населения [11, с. 66].

2) научно-технические, инновационные программы.

Они нацелены на развитие фундаментальных и прикладных научных исследований, продвижение в области научно-технического и технико-технологического прогресса, освоение достижений науки и техники, их применение в экономике с целью повышения эффективности производства, качества продукции, товаров, услуг, повышения их конкурентоспособности [11, с. 66].

Таблица 1

Обобщенная и дополненная классификация государственных программ

Классификационный признак	Виды государственных программ
1. В зависимости от цели программы	– социальные (социально ориентированные); – научно–технические (инновационные); – инвестиционные программы и крупные инвестиционные проекты программного характера; – экологические; – госпрограммы в сфере безопасности

Окончание табл. 1

Классификационный признак	Виды государственных программ
2. В зависимости от объектной ориентации	– производственные; – ресурсные; – отраслевые; – территориальные; – маркетинговые; – организационно-управленческие; – внешнеэкономические
3. В зависимости от сроков реализации	– долгосрочные; – среднесрочные; – краткосрочные
4. В зависимости от уровня реализации	– федерального уровня; – уровня субъектов Российской Федерации; – отраслевого уровня; – муниципального уровня; – уровня отдельных организаций
5. В зависимости от масштабов реализации	– сверхкрупномасштабные; – крупномасштабные; – среднемасштабные; – низкомасштабные; – маломасштабные
6. В зависимости от источника финансирования	– финансируемые из средств федерального бюджета; – финансируемые из средств бюджета субъекта РФ; – финансируемые из средств бюджетов муниципальных образований; – финансируемые из средств внебюджетных фондов; – финансируемые из средств государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций
7. В зависимости от рисков реализации*	– высокорисковые; – среднерисковые; – низкорисковые
8. По динамике финансирования*	– программы с увеличивающимися объемами финансирования; – программы со снижающимися объемами финансирования

Примечание: составлено авторами. Позиции, отмеченные знаком (*), предложены авторами.

К этому классу относятся программы, направленные на решение важнейших научно-технических проблем, освоение и широкомасштабное внедрение принципиально новых видов техники и технологии, комплексное осуществление крупных научно-технических проектов отраслевого и межотраслевого характера с охватом всего цикла «наука – техника – производство – применение» [11, с. 66];

3) инвестиционные программы и крупные инвестиционные проекты программного характера.

Они связаны с долговременным, стратегическим вложением капитала с целью обеспечения устойчивого развития, роста экономического потенциал, укрепления положения страны, ее регионов на внутренних и мировых рынках, создание предпосылок существования будущих поколений людей, повышения эффективности функционирования экономики [11, с. 66].

Программы этого класса охватывают освоение новых территорий, зон источников природных ресурсов, создание, строительство крупных производственных объектов, модернизацию, обновление основных средств производства, развитие производственной инфраструктуры [11, с. 66];

4) экологические программы.

Они ориентированы на бережное использование природных богатств, охрану и предотвращение недопустимого загрязнения земли, водного и воздушного бассейна, Мирового океана, всемерное сохранение естественных природных условий существования людей [11, с. 66];

5) программы безопасности направлены на обеспечение и повышения уровня следующих видов безопасности:

- оборонная (военная) безопасность, обеспечивающая подавление угрозы нападения и захвата территорий страны, нанесения военных ударов, совершения террористических актов [11, с. 66];

- экономическая и финансовая безопасность, предусматривающая предотвращение экономических и финансовых кризисов, дефолта, обеспечение устойчивого функционирования экономики, сбалансированность бюджетов всех уровней, подавление угрозы превышения предельно допустимых значений внутреннего и внешнего долга, последовательную ликвидацию угроз криминализации и коррумпированности экономики [11, с. 66];

– предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создающих угрозу нормальному существованию людей и функционированию экономики, состоянию окружающей среды [11, с. 66].

Подобное разделение содержит значительные элементы условности, связанные с пересечением, совмещением различных видов программ. В большинстве случаев программы имеют смешанный характер [9].

Используется разделение программ по признаку способа действий, применяемых путей, обеспечивающих снятие, подавление, ослабление назревшей проблемы. Во главу угла при подобной классификации программ ставится объект действий, на преобразование которого направлены программные усилия [11, с. 66].

В зависимости от объектной ориентации могут быть выделены следующие виды программ:

1) производственные, решающие задачи подъема, расширения, увеличения производства определенных видов продукции, товаров, услуг;

2) ресурсные, направленные на развитие ресурсного потенциала, эффективное использование и экономию затрат трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов, вовлечение в хозяйственный оборот вторичных ресурсов, освоение нетрадиционных ресурсных источников, комплексное, многоцелевое использование ресурсов;

3) отраслевые, ставящие своей задачей подъем, коренное развитие определенных отраслей и подотраслей экономики, отраслевых производств;

4) территориальные (региональные), ориентированные на осуществление обширного комплекса действий, мер, обеспечивающих социально-экономическое развитие региона с учетом его истории, национального состава населения, природных условий, сложившейся ситуации, возникших проблем;

5) маркетинговые, призванные поддерживать и интенсифицировать продвижение производимых товаров и услуг на рынки сбыта, способствовать приобретению и потреблению товаров, активизировать спрос на товары и услуги, осваивать новые сегменты рынка;

6) организационно-управленческие, направленные на преобразование и качественное совершенствование управления экономическими объектами, процессами, отношениями, модернизацию хозяйственного механизма, перестройку организационных структур;

7) внешнеэкономические, представляющие программы развития внешней торговли, сотрудничества и углубления мировых интеграционных процессов, осуществления совместных проектов [11, с. 66].

По срокам реализации можно выделить:

- долгосрочные (продолжительность 10–20 лет);
- среднесрочные (продолжительность 5–10 лет);
- краткосрочные (продолжительность 3–5 лет) [10, с. 500].

Стоит отметить, что в определение сроков реализации государственных программ имеют значение такие документы, как прогнозы, стратегии, концепции и программы отраслевого развития, инвестиционные программы с государственным участием [11, с. 66].

Обладает выраженной целесообразностью и предметностью классификация целевых программ по признаку уровня их принадлежности или сферы, охватываемой действием программы. Группирование программ по уровням масштабности и значимости позволяет выстроить их иерархию. Четкая классификация программ по этому признаку в научной литературе и в изданных, принятых методических руководствах отсутствует, но в определенной мере разделение программ по уровню их значимости и зоны действия практически имеет место [9].

Так, принято выделять следующие типы программ по уровню реализации:

- федерального уровня (федеральные программы) или общегосударственные программы, направленные на решение народно-хозяйственных проблем развития всей экономики страны и социальной сферы или ее крупнейших регионов и распространяющие свое действие на все или многие сферы общественного производства, отрасли, регионы страны;

- уровня субъектов Российской Федерации (региональные программы), призванные решать проблемы экономического и социального развития регионального уровня, охватывающие

своим действием в основном экономику субъекта Российской Федерации;

- отраслевого уровня, направленные на решение проблем определенной отрасли экономики и содержащие мероприятия преимущественно отраслевого характера;

- развития крупных городов, территориально-административных образований (муниципальные программы);

- развития отдельных организаций: корпораций, акционерных компаний, государственных унитарных предприятий, финансово-промышленных групп [12, с. 223].

Наряду с выделением программ разного уровня представляется полезным классифицировать их также по признаку масштабности. На роли критерия масштабности способны претендовать несколько показателей, включая суммарный или среднегодовой объем в денежном выражении, намечаемый к выпуску продукции, общий объем затрат на осуществление программы, потребность программы в инвестициях и другое. Пока получил распространение показатель общего объема финансирования программы по годам программного периода и его доля, выделяемая из федерального бюджета. Эти показатели оцениваются на начальных этапах разработки программы или устанавливаются до разработки в виде исходного условия, ограничения [11, с. 66].

На основании анализа опыта осуществления ряда программ предлагается ввести следующие градации программ по уровню масштабности:

- сверхкрупномасштабные программы, требующие полного объема финансовых вложений более 150 млрд руб. и среднего объема более 15 млрд руб.;

- крупномасштабные программы с общим объемом потребных финансовых ресурсов от 30 млрд до 150 млрд руб. и среднегодовым объемом от 3 млрд до 15 млрд руб.;

- среднемасштабные программы, требующие суммарного объема вложений от 3 млрд до 30 млрд рублей и среднегодового объема от 300 млн до 3 млрд рублей;

- низкомасштабные программы, требующие общего объема финансовых вложений от 300 млн до 3 млрд руб. и среднегодового объема от 50 млн до 500 млн руб.;

- маломасштабные программы с потребным объемом вложений до 300 млн рублей [9].

По источнику финансирования государственных программ можно выделить программы, финансируемые из:

- средств федерального бюджета;
- средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- средств бюджетов муниципальных образований;
- средств внебюджетных фондов, в том числе Фонда социального страхования Российской Федерации;
- средств государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций [12, с. 221].

Предложенный классификационный признак предусматривает группировку государственных программ в зависимости от рисков реализации на:

- высокорисковые. Программы, реализация которых сопряжена с высокими рисками, а их влияние намного сильнее скажется как на структуре госпрограммы, так и на ее дальнейшей реализации и финансирование. Для таких государственных программ характерен неопределенный (непредсказуемый) результат. По большей части существенный социально-экономический эффект от таких программ проявляется лишь на отдаленной перспективе, при этом требуется значительные затраты на финансирование для его достижения. Примерами могут быть программы, связанные с развитием космоса, с внедрением каких-либо инновационных проектов и т. д.;

- среднерисковые. Реализация данных программ подвержена влиянию внешних и внутренних факторов, однако при должном управлении влияние рисков возможно снизить до умеренных или приемлемых для государства значений. В случае успеха эффект от таких госпрограмм существенно выше, чем при низкорисковых программах, и чаще всего социально-экономический эффект сопряжен с модернизацией или совершенствованием существующих процессов в обществе;

- низкорисковые. Низкорисковые госпрограммы связаны с поддержкой текущих процессов, протекающих в социуме. По большей части это программы, связанные с поддержанием уровня жизни населения, к примеру, такие как поддержка занятости населения, образование, здравоохранение и т. д. Влия-

ние рисков в таких госпрограммах может повлиять на перераспределение финансирования структуры госпрограммы, однако социально-экономический эффект останется неизменным.

В теории могут существовать безрисковые программы, которые характеризуются 100 %-й вероятностью исполнения государственной программы в полном объеме с достижением всех поставленных целей. Безрисковые программы – это то, к чему стремятся все государства, то есть все вложенные средства на осуществление госпрограммы были эффективно использованы и привели к полному исполнению всех индикаторов и даже перевыполнению некоторых из них, при этом был достигнут максимальный социально-экономический эффект, который оказал значительное влияние на жизни общества.

По динамике финансирования (второй предложенный авторами классификационный признак) государственные программы можно подразделить на:

- программы с увеличивающимися объемами финансирования;
- программы со снижающимися объемами финансирования.

1.3. Алгоритмизация разработки и реализации государственных программ в бюджетной системе

Система государственного регулирования и нормативно-правового сопровождения в сфере государственных программ в Российской Федерации – это не зафиксированный процесс, так как постоянно развивается с учетом опыта и результатов реализации.

Впервые определение государственной программы в ее актуальном качестве было дано в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, а затем для федерального уровня понятие было уточнено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Согласно последнему документу, государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам

осуществления и ресурсов) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Основная нормативно-правовая и методическая база, необходимая для разработки государственных программ Российской Федерации, первоначально была предложена в виде следующей схемы взаимодействия, наглядно отображенной на рис. 3.

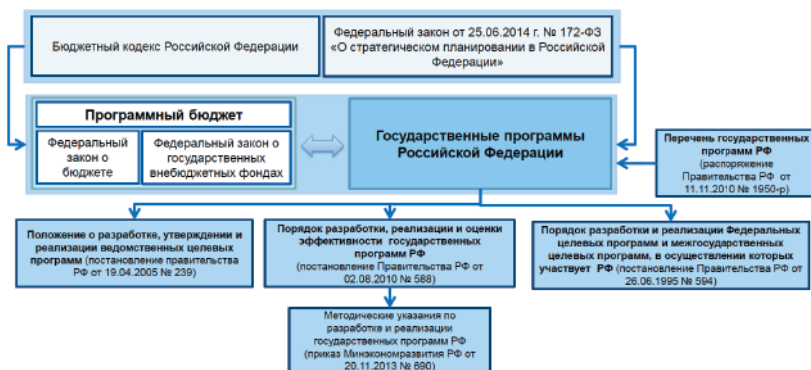


Рис. 3. Схема взаимодействия нормативно-правовой и методической базы при разработке государственных программ

Процесс разработки и реализации государственной программы в целом можно разбить на пять этапов:

- 1) разработка проекта государственной программы;
 - 2) согласование проекта государственной программы;
 - 3) утверждение государственной программы;
 - 4) реализация государственной программы;
 - 5) оценка эффективности реализации государственной программы.
- Рассмотрим эти этапы более подробно.

Первый этап. Разработка проекта государственной программы [8, с. 16].

В данном этапе участвуют три стороны: ответственный исполнитель, соисполнитель и участники.

Вначале участники вносят предложения по основным мероприятиям на рассмотрение соисполнителям.

Участниками программы могут быть:

- федеральные органы исполнительной власти;
- иные главные распорядители средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, которые участвуют в реализации одного или нескольких основных мероприятий подпрограммы либо ведомственной целевой программы (ведомственных целевых программ);
- государственные заказчики федеральных целевых программ, входящих в состав государственных программ, не являющиеся соисполнителями [8, с. 16].

Затем соисполнители на основе предложений участников составляют свои предложения по подпрограммам и отдают их на рассмотрение ответственному исполнителю. В случае, если соисполнитель вносил изменения в предложения участников (одного из участников) государственной программы или не учитывал их предложения, проект подпрограммы направляется на согласование в электронном виде с помощью портала государственных программ и на бумажном носителе тому участнику государственных программ, предложения которого были изменены или не учтены соисполнителем [8, с. 16].

Соисполнители – федеральные органы исполнительной власти и (или) иные главные распорядители средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, являющиеся ответственными за разработку и реализацию подпрограммы (подпрограмм) или государственным заказчиком (государственным заказчиком-координатором) федеральной целевой программы, входящей в состав государственной программы [8, с. 16].

Затем на основе предложенных подпрограмм и основных мероприятий ответственный исполнитель формирует проект государственной программы и размещается все дополнительные и обосновывающие материалы к ней в соответствии с методическими указаниями.

Ответственным исполнителем является федеральный орган исполнительной власти либо иной главный распорядитель средств федерального бюджета, определенный Правительством

Российской Федерации, который разрабатывает и реализует государственную программу, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными главными распорядителями средств федерального бюджета – соисполнителями государственной программы и (или) участниками государственной программы.

Второй этап. Согласование проекта государственной программы [8, с. 16].

Далее проект размещается на портале государственных программ, где в дальнейшем в автоматическом режиме в электронном виде и на бумажном носителе направляется на согласование соисполнителям, в Федеральную службу государственной статистики и на рассмотрение заинтересованным федеральным органам исполнительной власти.

Одновременно федеральным органам исполнительной власти и заинтересованным организациям направляется в электронном виде и на бумажном носителе уведомление о размещение проектов госпрограмм на портале [8, с. 16].

Далее проект государственной программы подлежит обязательному согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти, ответственными за социально-экономическое развитие приоритетных территорий (за исключением проектов государственных программ, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях), и Министерством энергетики Российской Федерации в части мероприятий по газификации субъектов Российской Федерации [8, с. 16].

В случае, если проект государственной программы не согласован соисполнителями, к нему прилагаются замечания соисполнителей и протоколы согласительных совещаний в электронном виде на портале государственных программ и на бумажном носителе. Проекты государственных программ, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера, предоставляются на бумажном носителе [8, с. 16].

Сформированные проекты направляются в виде нормативных правовых актов об утверждении государственных программ

Российской Федерации, помимо направления их в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе, также подлежат направлению в указанное министерство в электронном виде с использованием портала государственных программ. К проекту такого нормативного правового акта прилагаются сведения о его согласовании в соответствии с настоящим порядком [8, с. 16].

Следует также отметить:

- сформированный проект госпрограммы должен быть размещен на общественное обсуждение (regulation.gov.ru) на срок не менее 15 дней;

- обсуждение проекта госпрограммы на заседаниях общественного совета может быть проведено на любом этапе до его внесения в Правительство.

Третий этап. Утверждение государственной программы [8, с. 16].

Проект госпрограммы, сведения о согласовании проекта госпрограммы, заключение Росстата, заключение Министерства юстиции РФ, протокол заседания общественного совета при ответственном исполнителе, сводка предложений по результатам общественного обсуждения направляется в Правительство РФ, а также Государственную думу и Счетную палату. Счетная палата, Государственная дума и Совет Федерации могут внести в проект замечания во время его рассмотрения [8, с. 16].

Утвержденная Правительством Российской Федерации государственная программа подлежит размещению на официальном сайте ответственного исполнителя в сети Интернет в течение двух недель со дня официального опубликования нормативного правового акта о ее утверждении [8, с. 16].

Четвертый этап. Реализация государственной программы.

Реализация государственной программы осуществляется в соответствии с планом реализации государственной программы, разрабатываемым с использованием портала государственных программ на очередной финансовый год и плановый период и содержащим перечень наиболее важных социально значимых контрольных событий государственной программы, в том числе предусмотренных поручениями президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также дорожными картами с указанием их сроков [13].

Соисполнители представляют ответственному исполнителю предложения, формируемые с учетом предложений участников государственной программы, по включению контрольных событий соответствующей подпрограммы в план реализации. Ответственный исполнитель принимает решение о включении предлагаемых соисполнителями контрольных событий подпрограмм в план реализации [13].

В процессе реализации государственной программы ответственный исполнитель вправе по согласованию с соисполнителями принимать решения о внесении изменений в перечни и состав мероприятий, сроки их реализации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации в объемы бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий в пределах утвержденных лимитов бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы в целом [13].

Указанное решение принимается ответственным исполнителем при условии, что планируемые изменения не оказывают влияния на параметры государственной программы, утвержденные Правительством Российской Федерации, и не приведут к ухудшению плановых значений целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также к увеличению сроков исполнения основных мероприятий государственной программы [13].

В целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля реализации мероприятий государственной программы ответственный исполнитель на основе предложений соисполнителей, участников государственной программы и государственного заказчика-координатора разрабатывает детальный план-график реализации государственной программы на очередной год и плановый период.

Проект детального плана-графика разрабатывается в соответствии с методическими указаниями в электронном виде с использованием портала государственных программ и на бумажном носителе и содержит перечень мероприятий и контрольных событий государственной программы, в том числе предусмотренных поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также дорожными картами, с указанием сроков их реализации, ожидаемых результатов и бюджетных ассигнований [13].

Проект детального плана-графика представляется на согласование в Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и в федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий (за исключением государственных программ, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях) [13].

Согласованный детальный план-график государственной программы утверждается ответственным исполнителем в течение 20 дней после утверждения Правительством Российской Федерации. Внесение любых изменений в детальный план-график возможно только по согласованию. Ответственный исполнитель в 10-дневный срок со дня утверждения детального плана-графика уведомляет о нем Министерство экономического развития Российской Федерации в электронном виде с использованием портала государственных программ и на бумажном носителе [13].

Управление и контроль реализации государственной программы осуществляется ежемесячно, ежеквартально и ежегодно.

В рамках ежемесячного контроля ответственный исполнитель, соисполнитель и участники предоставляют данные о ходе реализации госпрограммы на Портале госпрограмм.

Ежеквартально осуществляется:

- предоставление ответственным исполнителем, соисполнителями и участниками данных о ходе реализации госпрограммы на Портале госпрограмм для отчетности перед Минэкономразвития России и Минфином России;

- Минэкономразвития России на основе предоставленных данных составляет отчет о выполнении контрольных событий государственных программ за отчетный период и направляет его в Правительство Российской Федерации [8, с. 17].

Министерство экономического развития Российской Федерации ежеквартально, до 1 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом, направляет в Правительство Российской Федерации ежеквартальный отчет о выполнении контрольных событий государственных программ, указанных в планах их реализации [13].

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями и участниками государственной программы [13].

Участники представляют соисполнителю информацию для подготовки годового отчета до 10 февраля (уточненную информацию – до 1 апреля) года, следующего за отчетным. Соисполнители представляют ответственному исполнителю информацию для подготовки годового отчета до 20 февраля (уточненную информацию – до 7 апреля) года, следующего за отчетным [13].

Подготовка годового отчета производится в соответствии с методическими указаниями с использованием портала государственных программ в сроки, установленные для представления годового отчета [13].

Годовой отчет представляется ответственным исполнителем до 1 марта года, следующего за отчетным, в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и в федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий, на бумажном носителе и размещается в электронном виде на портале государственных программ (за исключением государственных программ, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера) [13].

Годовой отчет содержит:

- конкретные результаты, достигнутые за отчетный период. Дополнительно также сведения о достижении целевых показателей (индикаторов) государственной программы;

- перечень контрольных событий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки согласно плану реализации;

- перечень мероприятий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки;

- анализ факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы;

- данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на выполнение мероприятий;

- информацию о внесенных ответственным исполнителем изменениях в государственную программу;
- оценку эффективности государственной программы;
- предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, о сокращении (увеличении) финансирования и (или) корректировке, досрочном прекращении отдельных мероприятий или государственной программы в целом. Также сводную информацию о ходе реализации государственной программы на приоритетных территориях, в том числе по субъектам Российской Федерации (за исключением государственных программ, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях);
- иную информацию в соответствии с методическими указаниями. Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий, в 15-дневный срок со дня получения от ответственного исполнителя годового отчета направляют свои заключения в Правительство Российской Федерации [13].

Доклад ответственного исполнителя о ходе реализации государственной программы при необходимости заслушивается на заседании Правительства Российской Федерации в соответствии с решением Правительства Российской Федерации [13].

В месячный срок до дня рассмотрения доклада ответственного исполнителя о ходе реализации государственной программы в Правительстве Российской Федерации ответственный исполнитель направляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий, на бумажном носителе и размещает их в электронном виде на портале государственных программ (за исключением государственных программ, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера) [13].

Информация о кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ представляется Министерством финансов Российской Федерации до 20 апреля года, следующего за отчетным, в Министерство экономического развития Российской Федерации, а в части сведений, составляющих государственную тайну, – также ответственным исполнителем [13].

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию деятельности государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, в срок до 20 апреля (предварительная информация – до 1 марта) года, следующего за отчетным годом, представляет в Министерство экономического развития Российской Федерации и ответственным исполнителям информацию о кассовых расходах бюджета соответствующего государственного внебюджетного фонда Российской Федерации на реализацию государственных программ [13].

Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий, до 4 мая (предварительная информация – до 20 марта) года, следующего за отчетным, представляют в Министерство экономического развития Российской Федерации аналитическую информацию о мероприятиях, реализуемых в рамках государственных программ, и финансовом обеспечении таких мероприятий с оценкой влияния их реализации на развитие приоритетных территорий [13].

Годовой отчет подлежит размещению на официальном сайте ответственного исполнителя в сети Интернет.

Работа с государственными программами в течение года в поквартальной разбивке выглядит следующим образом:

I квартал:

- приведение госпрограмм к закону о бюджете;
- годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм.

II квартал:

- формирование предложений ответственными исполнителями (ОИ) по объемам бюджетных ассигнований и их рассмотрение в Правительстве РФ;
- мониторинг реализации госпрограмм по итогам I квартала;
- сводный годовой доклад.

III квартал:

- рассмотрение предложений ОИ по распределению бюджетных ассигнований согласно доведенным предельным объемам;

- несогласованные вопросы;

- мониторинг реализации госпрограмм по итогам II квартала.

IV квартал:

- рассмотрение госпрограмм в Госдуме, Совете Федерации;

- мониторинг реализации госпрограмм по итогам III квартала [8, с. 18].

Пятый этап. Оценка эффективности реализации государственной программы.

Все территориальные субъекты РФ прорабатывают свою методику оценки реализации государственных программ. Полномочия регионов разрабатывать собственную методику дают возможность показать максимальное исполнение госпрограммы, достижение высоких показателей. Это, в свою очередь, не способствует в полной мере отражению эффективности реализации госпрограммы, а также использования бюджета исполнительными органами власти на местах [14, с. 29].

Проведение оценки эффективности государственных программ позволяет определить:

- соответствие государственных программ социально-экономическим ориентирам;

- соответствие государственных программ общественным интересам (выявляется инструментами общественного контроля);

- эффективность использования материальных и трудовых ресурсов;

- критерии и стандарты для использования при разработке, реализации и оценке последующих государственных программ;

- положительный/отрицательный опыт в применении тех или иных государственных решений;

- причины отклонения от целевых ориентиров;

- методы корректировки государственных программ при выявлении неэффективности государственных решений [14, с. 29].

Сфера оценки государственных программ регулируется двумя нормативно-правовыми актами: Постановление Прави-

тельства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ», Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [14, с. 30].

Так, в соответствии со ст. 15 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» оценка планируемой эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки [13].

В качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке [13].

Оценка эффективности государственных программ имеет такие виды, как:

– предварительная оценка эффективности, которая связана с мероприятиями, проводимыми до начала реализации программы, анализом качества необходимости. На основании ее разрабатываются рекомендации о необходимости реализации программы;

- экспресс-оценка, во время которой производится ознакомление с содержанием программы, формируется заключение экспертов об ее необходимости и важности ее реализации и принимается решение о реализации программы и ее финансировании;

- промежуточная оценка проводится на стадии реализации государственной программы, на ключевых этапах ее реализации. С целью повышения эффективности деятельности промежуточная оценка позволяет вносить необходимые поправки в программу;

- обобщающая оценка проводится по завершении реализации государственной программы и позволяет проанализировать результативность, а также разработать мероприятия, связанные с превентивными дальнейшими процессами деятельности [15, с. 368–369].

При проведении оценки обязательно исследуются нормативная база, процедура работы по реализации программы, а также отчетная документация о результатах всей деятельности. Основными общетеоретическими методами оценки эффективности программ являются метод анализа затрат и выгод (СВА), метод анализа издержек и полезности (CUA), метод анализа издержек и результативности (CEA) и их различные видоизменения [15, с. 369].

Для оценки государственных программ достаточно широко используется метод анализа затрат и выгод, так как в нем большое внимание уделяется воздействию программы на социальное благополучие населения. При данном методе производится экономическая оценка возможных затрат на реализацию данной программы, а также ожидаемые результаты и отдачу, которая произойдет со временем от реализации данной программы. Учитываются все риски, связанные с реализацией программы.

Оценивается важность программы, финансовые затраты и преимущества для разных слоев населения. Оцениваются также последствия и дополнительные затраты на реализацию данной программы. Благоприятное влияние программы. Но использование данного метода затруднено для оценки программ некоммерческих проектов. Некоммерческие проекты, как правило, финансируются за счет государственных средств, при этом показателями являются не экономические, связанные с прибылью, а социальные показатели, то есть общественных благ, которые трудно оценить в рамках данного метода [15, с. 369].

Для определения необходимого количества ресурсов на достижение поставленных в реализуемой программе целей зачастую используют метод анализа издержек и результативности. Данный метод позволяет из нескольких вариантов программ выбрать самую необходимую программу, ориентированную на результат, финансировать ее и добиваться нужного результата. Анализ издержек и полезности целесообразно применять в том случае, когда результаты от конкретных программ могут различаться не только количественно, но и качественно. Этот метод является определенной модификацией метода анализа издержек и результативности [15, с. 369].

Главным различием между выше сказанными методами является то, что при анализе издержек и полезности используются условные весовые коэффициенты. Важность данных коэффициентов определяется экспертом, это позволяет адекватно оценить планируемые результаты программы с позиции необходимой в данный момент времени. Это позволяет сравнивать, совершенно разные по специфике и результату программы различных видов деятельности, использовать качественные оценки, которые так необходимы в решении таких сложных и разноплановых задач, которые стоят перед государственным и муниципальным управлением [15, с. 369].

Шкала направлений оценки, включающая основные направления и критерии, а также показатели достижения намеченных целей и выполнение запланированных задач, позволяет оценить эффективность программы. Кроме того, в данную шкалу вводятся показатели, которые бы позволяли производить оценку не только результатов, но и качества их достижения. В зависимости от важности того или иного показателя назначаются графы с весами. Изменяя веса показателей возможно изменить и приоритетность различных направлений, но все же необходимо использовать общую шкалу для разных программ для более адекватного сравнения и вывода об эффективности той или иной программы [15, с. 369].

Шкала оценки качества основана на всех ключевых аспектах разработки и реализации программ, каждое направление, в свою очередь, декомпозируется на уровни оценки, позволяющие сделать более точную оценку, а потому риск неверной оценки значительно снижается [15, с. 369].

Интегральная оценка эффективности программы – это основной показатель оценки эффективности государственных программ, выраженный в баллах от 0 до 5. На основании суммы баллов с учетом весов отдельных направлений оценки выставляется итоговая оценка [15, с. 369].

Данный показатель является наиболее взвешенным и учитывающим различные аспекты деятельности, связанные с подготовкой, реализацией и контролем результатов программы [15, с. 370].

Оценка каждого конкретного производится по пятибалльной шкале. При этом эта оценка включает анализ текущего состояния исходя из разнообразных критериев, что позволяет свести к минимуму риски неадекватной оценки каждого из направлений. Решение принимается из числа альтернатив, а итоговая оценка по каждому направлению деятельности оценивается исходя из суммы баллов по каждому конкретному критерию [15, с. 370].

Таким образом, оценка эффективности государственных программ позволяет принимать своевременные решения, связанные с корректировкой необходимых мероприятий, сроков и объемов финансирования. Основным критерием оценки эффективности государственных программ является полнота освоения бюджетных средств, достижение запланированных результатов [15, с. 370].

По результатам оценки эффективности государственной программы Правительство Российской Федерации может принять решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации отдельных мероприятий или государственной программы в целом начиная с очередного финансового года, а также о наложении (представлении президенту Российской Федерации предложений о наложении) на руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов – ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы дисциплинарного взыскания в связи с не достижением запланированных результатов реализации государственной программы [13].

2. ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

2.1. Параметральная характеристика прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022–2024 годы

Минэкономразвития России разрабатывало прогноз социально-экономического развития (СЭР) в условиях восстановительного роста российской и мировой экономик, положительной динамики цен на нефть, сохранения относительно слабого курса рубля и ускорения инфляции, что отразилось на итоговых показателях документа.

Сам прогноз сформирован в двух вариантах – базовом и консервативном, что соответствует утвержденному Порядку разработки прогноза (в базовом варианте содержатся «основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий», а консервативный вариант разработан «на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом возможности ухудшения внешнеэкономических условий»).

Оба варианта предполагают более быстрое восстановление мировой экономики, чем это ожидалось ранее. Динамика ключевых показателей скорректирована с учетом текущих тенденций по сравнению со Сценарными условиями, направленными в Правительство Российской Федерации в июле 2021 года.

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) отмечает, что, как и в Прогнозе 2020 года, разница между базовым и консервативным вариантами невелика, тенденции развития схожи, а ряд показателей имеет все признаки целевого варианта.

Так, по мнению ведомства, целевой характер носит прирост ВВП, который в 2022, 2023 и 2024 годах прогнозируется на уровне 3 %. Учитывая ожидаемое в соответствии с прогнозом СЭР замедление роста мировой экономики до уровня чуть меньше 3 % после 2024 года, такое предположение соответствует национальной цели по обеспечению темпа роста ВВП выше среднего, установленного Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 474 (далее – Указ № 474).

Ускорение темпов роста инвестиций в основной капитал с 4,5 до 5,3 % в 2021–2024 годах также отражает необходимость достижения, установленного Указом № 474 значения показателя «Реальный рост инвестиций в основной капитал до не менее 70 % по сравнению с показателем 2020 года».

В обоих вариантах прогноза уровень инфляции индикативно установлен в 4 %. В своих замечаниях Счетная палата отмечала, что прогнозный уровень инфляции представлен целевым показателем и ежегодно зафиксирован во всех вариантах прогноза СЭР вне зависимости от внешних условий и рисков.

В заключениях на проекты законов о федеральном бюджете контрольное ведомство неоднократно указывало на необходимость разграничения базового и консервативного вариантов в соответствии с Порядком разработки прогноза. Представляется, что базовый вариант не должен включать признаки целевого сценария. В консервативном варианте должны быть учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий, а сам вариант целесообразно формулировать как рискованный, или стресс-сценарий. Либо такие варианты могут разрабатываться Минэкономразвития России дополнительно в инициативном порядке.

По мнению авторов, целесообразно вернуться к расчету целевого варианта, упраздненного в 2019 году и предполагающего достижение национальных целей. Это потребует соответствующей корректировки Порядка разработки прогноза. Также следует отметить, что отдельные показатели среднесрочного прогноза не синхронизированы с основными документами стратегического планирования Российской Федерации, а сам прогноз СЭР не содержит таких важных показателей, отраженных в Указе № 474, как уровень бедности и реальный размер пенсии.

В части исходных условий динамика мирового ВВП в 2021–2024 годах, приведенная в тексте среднесрочного прогноза, в целом соответствует прогнозам международных организаций, хотя и предполагает чуть более высокий рост, чем в наиболее актуальных прогнозах.

В прогнозной оценке по ценам на нефть марки «Юралс» на 2021 год, а также в прогнозе ее добычи, учитываются изменения условий сделки ОПЕК+ начиная с августа. При этом прогнозные значения нефтяных цен представляются несколько заниженными (по базовому варианту – 62,2–55,7 доллара США за баррель нефти марки «Юралс» в 2022–2024 годах).

На прогнозном горизонте до 2024 года основным риском для нефтяных цен может стать избыточный рост предложения, который при сохранении нефтяных цен длительное время на относительно высоком уровне (55–60 долларов США за баррель) может быть поддержан сланцевыми производителями нефти. С другой стороны, к середине 2021 года были исчерпаны накопившиеся в предыдущие периоды запасы нефти, что может отложить падение нефтяных цен вследствие перенасыщения рынка.

Низкоуглеродная повестка рассматривается в среднесрочном прогнозе как фактор давления на нефтяные цены. Однако, по мнению Счетной палаты, из-за растянутости энергоперехода во времени и введения углеродного налога только с 2023 года влияние этого фактора будет выходить за рамки прогнозного периода. Поддержку нефтяным котировкам, в свою очередь, будет оказывать рост потребления из-за восстановления экономики (особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой), а также политика ОПЕК.

В отношении курса рубля в базовом варианте среднесрочного прогноза ожидается его укрепление до 72,1 рубля за доллар США в 2022 году с дальнейшим ослаблением к 2024 году до уровня 2021 года (73,6 рубля за доллар США). При этом среднесрочный прогноз не содержит достаточного обоснования того, какие факторы будут оказывать влияние на динамику национальной валюты на прогнозном горизонте. Принимая во внимание динамику основных макроэкономических показателей, можно предположить, что поддержку рублю в 2022 году будут оказывать более жесткая денежно-кредитная политика,

расширение торгового баланса (до 10 % ВВП в 2022 году), относительно высокие цены на нефть, а также рост инвестиций и приток капитала.

В оба варианта среднесрочного прогноза заложена гипотеза о возвращении уровня инфляции к таргетируемому значению (4 %) в 2022 году (базовый вариант) и 2023 году (консервативный вариант) при дальнейшем сохранении целевого уровня на всем прогнозном горизонте.

При этом оценка инфляции 2021 года представляется излишне оптимистичной – 5,8 % (в базовом варианте). Кроме того, в среднесрочном прогнозе компоненты индекса потребительских цен будут также расти равномерно и пропорционально структуре расходов населения, на основании которой производятся расчеты показателя инфляции, что представляется целевым ориентиром. Несмотря на факторы неопределенности в развитии мировой экономики, согласно прогнозу СЭР на 2022–2024 годы после восстановительного роста 2021 года российская экономика будет расти неизменным темпом 3 % в год.

Рост экономики в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза будет происходить при увеличении добычи нефти в рамках ОПЕК+, расширении внутреннего потребительского спроса за счет устойчивого роста реальных располагаемых денежных доходов населения и внутреннего инвестиционного спроса. Также для достижения заявленных в среднесрочном прогнозе темпов роста ВВП необходимо эффективное выполнение мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, национальными проектами и стратегическими инициативами Правительства Российской Федерации. При этом обязательным условием выхода на целевые темпы роста экономики является их реализация в полном объеме, что создает риски недостижения прогнозируемых темпов роста ВВП. В тексте среднесрочного прогноза отмечается, что сдерживающее влияние на экономический рост будет оказывать произошедшее в 2021 году ужесточение денежно-кредитной политики. При этом еще одним условием реализации базового варианта является инвестирование ликвидной части ФНБ свыше 7 % ВВП уже в 2022 году. Однако в проекте ОНЕДКП такая

возможность не учтена. Банк России рассматривает расходование средств ФНБ как один из проинфляционных рисков на среднесрочном горизонте. При этом откладывание инвестирования средств ФНБ на более поздний срок приведет к более низким темпам роста ВВП, как это прогнозируется в консервативном варианте.

Согласно тексту среднесрочного прогноза основными источниками экономического роста в среднесрочной перспективе станут инвестиционный и потребительский спрос.

Стимулом для ускорения темпов роста инвестиций в основной капитал должны стать меры по расширению инвестиционного потенциала экономики, включающие инвестирование ликвидной части ФНБ сверх 7 % ВВП. При этом в среднесрочном прогнозе отсутствует информация о том, каким образом, на какие проекты и в каких объемах будут направлены средства ФНБ. Кроме того, в среднесрочном прогнозе не приводится информация о механизме привлечения как внутренних инвестиционных ресурсов, так и иностранных инвестиций. Не указаны основные инструменты перезапуска инвестиционного цикла, в том числе соответствующие инициативы Правительства Российской Федерации. Не приводится информация о реализации крупных инвестиционных проектов, планируемых в среднесрочной перспективе. По мнению Счетной палаты, необходимо детальное обоснование прогнозируемого опережающего инвестиционного роста.

Кроме того, по мнению Счетной палаты, предусмотренные в базовом варианте среднесрочного прогноза темпы роста инвестиционного импорта и промышленного производства не обеспечат заявленные темпы роста инвестиций в 2023–2024 годы, так как в указанный период динамика инвестиций в основной капитал, показателей роста промышленного производства и инвестиционного импорта рассогласованы. В соответствии с текстом среднесрочного прогноза вторым по значимости фактором роста экономики станет рост потребительского спроса.

Предполагается, что опережающими темпами в структуре доходов населения будут расти те статьи доходов, которые в 2020 году снизились в наибольшей степени: доходы от соб-

ственности и предпринимательской деятельности. При этом данные статьи доходов населения в общей структуре доходов занимают незначительную долю. В период вне кризисов совокупный вклад этих компонентов составлял около 11 %, а в среднесрочном прогнозе их доля составит 10,7 % только в 2024 году. По мнению Счетной палаты, даже ускоренный рост доходов от собственности и предпринимательской деятельности вряд ли сможет стать полноценным драйвером устойчивого роста как реальных располагаемых доходов населения, так и потребительского спроса в целом. Кроме того, согласно среднесрочному прогнозу динамика реальных располагаемых денежных доходов населения в 2022–2024 годах ниже динамики оборота розничной торговли (2,4–2,5 % против 2,8–2,9 %). По мнению Счетной палаты, опережающий рост потребления возможен при снижении нормы сбережений и (или) ускоренном расширении потребительского кредитования. Однако в условиях продолжающейся пандемии маловероятно, что произойдет резкое снижение склонности к сбережению (с 9,8 % располагаемых доходов населения в 2020 году до 3,8 % в 2024 году), как это предполагается среднесрочным прогнозом.

В части анализа Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов Банк России разработал базовый сценарий прогноза и три рискованных сценария развития экономики на среднесрочный период. Большинство сценариев предполагает сохранение умеренно жесткой денежно-кредитной политики и обеспечивает поддержание макроэкономической стабильности.

Согласно базовому сценарию Банка России экономика страны после восстановительного роста в 2021 году на 4–4,5 % вернется в 2024 году к потенциальному темпу роста 2–3 % и останется на таком уровне до конца прогнозного горизонта. Этому будет способствовать нормализация денежно-кредитной политики. По мнению Банка России, средняя ключевая ставка в 5–6 % в 2023–2024 годах будет формировать благоприятную конъюнктуру для роста национальной экономики на потенциальном уровне.

2.2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в контексте реализации государственных программ

Динамика основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2022–2024 годы характеризуется снижением доли доходов в ВВП к 2024 году по сравнению с 2021 годом с 35,9 до 33,9 % и расходов – с 36,3 до 34,3 %.

В 2022 году доля доходов бюджетов бюджетной системы в ВВП по сравнению с предыдущим годом снижается на 0,4 процентного пункта, в 2023 году – на 0,7 процентного пункта и в 2024 году – на 0,9 процентного пункта. Доля расходов также ежегодно снижается на 1,6, 0,1 и 0,3 процентного пункта соответственно.

В 2022 и 2023 годах планируется профицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который снижается в 2023 году по сравнению с 2022 годом с 0,9 % ВВП до 0,2 % ВВП, и дефицит в 2024 году в размере (–) 0,4 % ВВП.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2022–2024 годах наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с сохранением их на уровне 11,1–11 % ВВП.

Доля расходов на образование в 2022–2024 годах остается на уровне 2021 года (3,8–3,7 % ВВП). Расходы на здравоохранение снижаются с 4,1 % ВВП в 2021 году до 3,7 % ВВП в 2024 году, на национальную экономику – с 5,1 % ВВП в 2021 году до 4,5 % ВВП в 2024 году. Суммарная доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность сохранится на уровне 2021 года – 4,7 % ВВП в среднем на 2022–2024 годы.

Расходы бюджетов бюджетной системы в номинальном выражении увеличиваются в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 1 038,5 млрд рублей, или на 2,3 %. В то же время расходы по сравнению с 2019 годом, то есть до пандемии, увеличиваются более значительно – на 9 612,1 млрд рублей, или на 26,3 %.

При этом расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение, социальную политику в абсолютном вы-

ражении увеличиваются больше, чем расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Формирование основных характеристик федерального бюджета на 2022–2024 годы осуществлялось с учетом проектируемых изменений п. 3 ст. 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части уточнения бюджетного правила. Этими изменениями устанавливается на постоянной основе увеличение предельных расходов федерального бюджета на 0,5 % ВВП, что свидетельствует о возврате к стабильным параметрам бюджетных правил.

Кроме того, из расчета предельного объема расходов федерального бюджета исключается объем корректировки бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда.

Проект Федерального закона № 1258306–7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году», содержащий указанные изменения, внесен Правительством Российской Федерации в Государственную думу одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган, а также принятого на указанную дату и вступающего в силу в очередном финансовом году и плановом периоде законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства, устанавливающего неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что действие положения, устанавливающего ограничения по срокам внесения в законодательство о налогах и сборах и бюджетное законодательство изменений, приводящих к изменению доходов бюджетной системы Российской

Федерации, приостанавливалось 12 раз с учетом измененной редакции (4 раза с 2009 по 2012 год, 8 раз подряд с 2014 по 2021 год). Счетная палата неоднократно обращала внимание на это в своих заключениях. Проектом федерального бюджета предусматривается ежегодное снижение доли доходов в ВВП – с 19,1 % в 2021 году до 17 % в 2024 году и доли расходов – с 19,3 до 17,4 % соответственно. Федеральный бюджет планируется с профицитом в 2022–2023 годах (в размере 1 и 0,2 % ВВП соответственно) и дефицитом в 2024 году в размере (–) 0,3 % ВВП.

В 2022–2024 годах нефтегазовый дефицит составит 6,2–6,0 % ВВП, что значительно ниже, чем в 2020 году, – 8,7 % ВВП.

Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года (далее – Послание) показал, что выполнение мер, направленных на решение поставленных задач в сфере социальной политики, здравоохранения, образования, культуры, экономики, обеспечено в 2021 году и предусматривается в плановом периоде 2022–2024 годов.

Так, обеспечена поддержка семей с детьми, законодательно закреплён механизм выплат пособий женщинам на ранних сроках беременности, одиноким нуждающимся родителям с детьми от 8 до 17 лет, оплаты больничного по уходу за ребенком до 8 лет в размере 100 %; предусмотрено финансовое обеспечение мер, направленных на борьбу с сердечно-сосудистыми, онкологическими заболеваниями, с гепатитом С, на разработку и создание тест-систем для выявления новых инфекционных заболеваний и эффективных вакцин, на обновление парка автомобилей скорой помощи, приобретение мобильных медицинских комплексов; в сфере образования предприняты меры в части обеспечения выплаты надбавки за классное руководство педагогическим работникам образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, обеспечения строительства новых школ, обновления парка школьных автобусов, капитального ремонта зданий педагогических вузов; предусмотрено финансовое обеспечение мер, направленных на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сельских домов культуры, модернизацию библиотек, реконструкцию, капитальный ремонт и осна-

чение детских театров и муниципальных музеев, на реализацию задач по стимулированию внутреннего туризма.

Отдельные задачи, поставленные в Послании, находятся в стадии реализации. К ним в том числе относятся обеспечение внедрения на территории Российской Федерации системы расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки за их утилизацию; поэтапный переход к предоставлению (по принципу «одного окна») федеральных мер социальной поддержки граждан в формате «Социальное казначейство»; совершенствование норм, регулирующих ответственность за уклонение от уплаты или неполную уплату алиментов.

В соответствии с законопроектом объем доходов федерального бюджета в 2022 году прогнозируется в сумме 25 021,9 млрд рублей, что на 1 239,6 млрд рублей, или на 5,2 %, больше оценки поступления доходов в 2021 году, в 2023 году – 25 540,2 млрд рублей, что на 518,3 млрд рублей, или на 2,1 %, больше, чем в 2022 году, в 2024 году – 25 831,8 млрд рублей, что на 291,6 млрд рублей, или на 1,1 %, больше, чем в 2023 году.

В 2022 году прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов по сравнению с 2021 годом с 6,8 до 7,2 % ВВП, в 2023 году – снижение до 6,5 %, в 2024 году – до 5,7 %. Это связано с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть марки «Юралс» и на природный газ, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения.

В части ненефтегазовых доходов в 2022–2024 годах прогнозируется снижение их доли в ВВП с 11,6 до 11,4 %.

Доля нефтегазовых доходов в 2022–2024 годах в общем объеме доходов федерального бюджета также снижается с 38,1 до 33,2 %, доля ненефтегазовых доходов увеличивается с 61,9 до 66,8 % соответственно.

Прогнозируемое увеличение объема ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций) главным образом за счет роста ВВП в номинальном выражении, расширения налоговой базы при росте сумм налоговых вычетов по внешнеэкономической деятельности, увеличения объемов и изменения структуры импорта, роста курса доллара США по отношению к рублю, восстановления прибыли прибыльных организаций после ее значи-

тельного снижения в 2021 году на фоне карантинных мер, увеличения поступления дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, дополнительными поступлениями в результате корректировки налогообложения отдельных отраслей экономики и реализацией мер, принимаемых в части улучшения администрирования и увеличения собираемости.

Совокупный эффект от изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации для доходов федерального бюджета в 2022 году составит 293,2 млрд рублей (0,2 % ВВП), в 2023 году – 264,1 млрд рублей (0,2 % ВВП), в 2024 году – 506,4 млрд рублей (0,3 % ВВП).

Существенное влияние на формирование доходной части федерального бюджета оказывают изменения, внесенные Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части налога на добычу полезных ископаемых и акцизов.

В оценке изменения доходов федерального бюджета в 2022–2024 годах в связи с изменениями законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации учтены не все разрабатываемые законодательные акты, предусматривающие изменения, которые могут оказать влияние на формирование доходной части федерального бюджета.

Так, 29 сентября 2021 года на заседании Правительства Российской Федерации было одобрено внесение в Государственную думу проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предусматривается установление новых размеров ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов, за исключением морских млекопитающих.

По оценке Минсельхоза России, принятие указанного законопроекта позволит увеличить в 10 раз (с 2,2 млрд до 21 млрд рублей) налоговые поступления от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов в бюджетную систему Российской Федерации. Поступления от сбора за пользование

объектами водных биологических ресурсов зачисляются по нормативу 20 % в федеральный бюджет, 80 % – в бюджеты субъектов Российской Федерации.

По оценке Счетной палаты, дополнительные поступления в доходы федерального бюджета в 2022–2024 годах от принятия указанного законопроекта составят порядка 2,3–2,4 млрд рублей ежегодно, в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – порядка 9,2–9,4 млрд рублей ежегодно.

В материалах, представленных одновременно с законопроектом, отсутствуют алгоритмы расчета по 12 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2022 год составляет 785,0 млрд рублей, из них доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, – 693,0 млрд рублей; доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва – 51,7 млрд рублей. В 2023 и 2024 годах объем доходов, по которым отсутствуют расчеты, составляет 795,6 млрд и 779,7 млрд рублей соответственно.

Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2022 году составляет 3,14 % всей прогнозируемой суммы доходов, в 2023 году – 3,11 %, в 2024 году – 3,02 %, что свидетельствует о недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета.

По информации Минфина России, четыре источника доходов, по которым не представлены расчеты, содержат сведения ограниченного доступа. Общая сумма таких доходов на 2022 год составляет 753,5 млрд рублей, или 95,8 % общей суммы доходов, по которой отражены только прогнозные данные, на 2023 год – 742,1 млрд рублей (93,1 %), на 2024 год – 723,6 млрд рублей (92,6 %).

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации «ДСП» по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, и прочим неналоговым доходам федерального бюджета в законопроекте представлены прогнозные значения без указания алгоритма расчета по 10 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2022–2024 годы составляет 67,5 млрд 38,4 млрд и 32,4 млрд рублей, или 0,27; 0,15 и 0,13 % прогнозируемой суммы доходов соответственно, что значительно ниже, чем в предыдущем бюджетном цикле.

В проекте федерального бюджета на 2021–2023 годы с учетом аналогичной информации «ДСП» не были представлены расчеты по 14 видам доходов, прогноз поступления по которым составлял 343,2 млрд 147,5 млрд и 147,7 млрд рублей, или 1,8; 0,7 и 0,7 % соответственно.

В целях выполнения рекомендаций Счетной палаты Минфином России проводилась работа с главными администраторами доходов по приведению методик прогнозирования доходов в соответствие с Общими требованиями.

В 13 из 81 главного администратора доходов, то есть в 16 % случаев, проекты методик прогнозирования поступлений доходов (проекты изменений методик) не соответствуют Общим требованиям.

Основными системными нарушениями Общих требований являются неправильное применение метода прогнозирования, применение алгоритма расчета без учета оценки результатов работы по взысканию задолженности, неприменение единых подходов к прогнозированию в текущем финансовом году, очередном финансовом году и плановом периоде, прогнозирование не по всем кодам классификации доходов, используемым для расчета прогнозного объема поступлений.

Анализ сведений, включенных в реестр источников доходов федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, представленный в составе материалов к законопроекту, сформирован не на основании перечня источников доходов. Это не соответствует п. 2 Порядка формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета.

Так, в реестр источников доходов федерального бюджета включены источники доходов, администрируемые ФАДН России и ППК «Единый заказчик в сфере строительства», отсутствующие в перечне источников доходов. Кроме того, в реестре источников доходов федерального бюджета в части доходов, администрируемых ФНС России, выявлены дублирующие источники доходов, а также источники доходов без указания реестрового номера.

Выявлены факты несоблюдения Порядка формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федера-

ции, Центральным банком Российской Федерации обоснований прогноза поступления доходов федерального бюджета, утвержденного Приказом Минфина России от 29 июля 2016 г. № 128н.

Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются принятие действенных мер, способствующих погашению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствование качества таможенного контроля, осуществляемого таможенными органами.

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 июля 2021 года дебиторская задолженность по доходам увеличилась по сравнению с 1 января 2021 года более чем на 667 млрд рублей, или на 20,7 %, и составила 3 894,3 млрд рублей.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (27,8 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза (25,2 %), Росимущества (18,1 %), ФССП России (9,9 %), Росжелдора (9,2 %) и ФТС России (3,3 %).

Основными причинами, оказывающими влияние на образование дебиторской задолженности, являются снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налогоплательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок; отражение в регистрах бухгалтерского учета доходов будущих периодов на весь срок действия договоров аренды лесных участков, срок аренды которых в большинстве случаев составляет 49 лет; неплатежеспособность арендаторов, в том числе из-за банкротства предприятий-арендаторов; несоблюдение предоставления льгот по уплате таможенных платежей; недостоверное заявление таможенной стоимости товаров.

Реализация плана мероприятий (дорожной карты) по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год позволила расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг и функций. Сформированы подходы к упроще-

нию уплаты платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по уникальному идентификатору начислений по платежам за государственные и муниципальные услуги, улучшено информирование о возникшей задолженности через Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах.

Мероприятия дорожной карты по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью направлены на создание условий для обеления экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

По оценке Счетной палаты, резервы поступления по налоговым и неналоговым доходам с учетом рисков недопоступления доходов в 2022 году могут составить 41 026,2 млн рублей, риски недопоступления доходов в 2023 году – 891,1 млн рублей, в 2024 году – 1 018,7 млн рублей.

Объем расходов федерального бюджета в 2022 году составит 23 694,2 млрд рублей и по сравнению с предыдущим годом уменьшится на 363,8 млрд рублей, или на 1,5 % (в реальном выражении – на 1,4 %), в 2023 году – 25 241,1 млрд рублей и увеличится на 1 546,9 млрд рублей, или на 6,5 % (в реальном выражении – на 6,3 %), в 2024 году – 26 354,4 млрд рублей и увеличится на 1 113,3 млрд рублей, или на 4,4 % (в реальном выражении – на 4,2 %).

Условно утвержденные расходы составят в 2023 году 631 млрд рублей, или 2,5 % общего объема расходов, в 2024 году – 1 317,7 млрд рублей, или 5 % общего объема расходов.

По сравнению с расходами на 2022 и 2023 годы, утвержденными в предыдущем бюджетном цикле, в законопроекте расходы федерального бюджета в 2022 году увеличены на 1 809,2 млрд рублей, или на 8,3 %, в 2023 году – на 1 569,8 млрд рублей, или на 6,6 %.

В 2022 году расходы федерального бюджета по сравнению с 2019 годом, то есть до пандемии, увеличиваются на 5 479,8 млрд рублей, или на 30,1 %.

Расчет общего объема расходов федерального бюджета на 2022–2024 годы осуществлен в соответствии с положениями п. 3 ст. 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (бюджетное правило). С учетом проектируемых изменений в части уточнения бюджетного правила увеличение предельного объема расходов составит 666,6 млрд рублей в 2022 году, 709,4 млрд рублей – в 2023 году и 757,6 млрд рублей – в 2024 году.

Существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2022–2024 годы не произошло.

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2022–2024 годах наибольший объем расходов будут составлять расходы на социальную политику с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,4 % ВВП в 2022–2023 годах, 4,2 % ВВП – в 2024 году).

Доля расходов на образование в 2022–2024 годах сохраняется на уровне 2021 года (0,9 % ВВП). Доля расходов на здравоохранение снижается с 1,1 % ВВП в 2021 году до 0,8 % ВВП в 2024 году, на национальную экономику – с 2,9 % ВВП в 2021 году – до 2,3 % ВВП в 2024 году. Суммарная доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность сохранится на уровне 2021 года – 4,6 % ВВП в среднем на 2022–2024 годы.

В 2022 году по сравнению с 2021 годом (здесь и далее в настоящем подразделе – показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года) уменьшаются расходы федерального бюджета на национальную экономику – на 151,9 млрд рублей, или на 4,2 %, социальную политику – на 371,0 млрд рублей, или на 6 %, здравоохранение – на 116,8 млрд рублей, или на 8,6 %, растут незначительно на образование – на 89,6 млрд рублей, или на 7,8 %.

В то же время по сравнению с допандемийным 2019 годом указанные расходы значительно увеличиваются на 634,8 млрд рублей, или на 22,5 %, на 955,0 млрд рублей, или на 19,6 %, на 532,5 млрд рублей, или на 74,7 %, на 410,5 млрд рублей, или на 49,7 %, соответственно.

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2022 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по Минфину России, Минобороны России, МВД России и Минтруду России, которые в целом

по указанным главным распорядителям в 2022 году составят 59 % общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2022 год предусматриваются 92 главным распорядителям.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с 2021 годом более чем на 10 % предусматривается по 5 главным распорядителям, также по 5 главным распорядителям – более чем на 20 %, из них по ФСО России – в 1,5 раза, Минприроды России и Росводресурсам – в 1,3 раза.

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с 2021 годом предусматривается по 60 главным распорядителям. Более чем на 10 % уменьшаются объемы бюджетных ассигнований по 36 главным распорядителям, из них по ЦИК России – на 72,4 %, Минэкономразвития России – на 59,9 %, Росстату – на 58,1 %, Федеральной пробирной палате – на 47,9 %.

Наибольшее увеличение расходов в абсолютном выражении в 2022 году по сравнению с 2021 годом (открытая часть) предусматривается по Минфину России на 681,3 млрд рублей, или на 9,7 %, Минтруду России – на 80,4 млрд рублей, или на 9,6 %, Минобрнауки России – на 49,4 млрд рублей, или на 8,6 %, Минобороны России – на 48,8 млрд рублей, или на 2,5 %, Минсельхозу России – на 48,1 млрд рублей, или на 15,4 %, Росавтотодору – на 44,6 млрд рублей, или на 37,8 %, Минпромторгу России – на 38,2 млрд рублей, или на 5,5 %.

Счетная палата отмечает необходимость повышения уровня кассового исполнения расходов федерального бюджета и, соответственно, сокращения «переходящих» остатков средств федерального бюджета.

По итогам 2020 года уровень исполнения расходов федерального бюджета составил 95,7 %. Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд рублей. При этом наибольший объем неисполненных бюджетных назначений установлен по разделам бюджетной классификации «Общегосударственные вопросы» (443,4 млрд рублей, из них резервный фонд Правительства Российской Федерации – 410,6 млрд рублей), «Национальная оборона» (139,3 млрд рублей), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (117,2 млрд рублей).

Уровень исполнения расходов по указанным разделам по состоянию на 1 сентября 2021 года составляет 54,7; 53,9 и 56,5 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %.

По итогам исполнения федерального бюджета за 2020 год объем остатков, подлежащих использованию в 2021 году на те же цели, составил 601,9 млрд рублей, из них на исполнение обязательств по оплате заключенных государственных контрактов, подлежавших оплате в 2021 году, – 221,5 млрд рублей.

Законопроектом планируется увеличение объема контрактных расходов (открытая часть) на 285,3 млрд рублей по сравнению с показателем исполнения за 2020 год, или на 12 %, который составит в 2022 году 2 646,5 млрд рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2021 года составил 49,4 %, что на 13 процентных пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

По итогам 2020 года исполнение расходов (открытая часть) по Росводресурсам составило 93,7 %, Минфину России – 94,5 %, Минпромторгу России – 95,9 %, Минтруду России – 97,7 %, Минприроды России – 98,2 %.

При этом уровень исполнения указанных расходов (открытая часть) по состоянию на 1 сентября 2021 года по МВД России составил 61,7 %, ФСО России – 44,7 %, Минприроды России – 30,1 %, Росводресурсам – 45,9 %, Минсельхозу России – 54,8 %, Росавтодору – 56,8 %, Минпромторгу России – 61,6 %.

Объемы резервирования (открытая часть) в 2022 году составят 1 109,1 млрд рублей, или 4,7 %, общего объема расходов федерального бюджета, в 2023 году – 1 195,3 млрд рублей, или 4,7 %, в 2024 году – 1 338,5 млрд рублей, или 5,1 %.

При этом по сравнению с предыдущим бюджетным циклом резервные средства в 2022 году увеличены на 421,6 млрд рублей, или в 1,6 раза, в 2023 году увеличены на 382,7 млрд рублей, или в 1,5 раза.

Счетная палата отмечает, что значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется, при этом остатки резервного фонда Правительства Российской Федерации увеличиваются.

Так, по итогам 2020 года объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 422,0 млрд рублей, что на 187,7 млрд рублей больше остатков 2019 года, из них неиспользованные средства резервного фонда Правительства Российской Федерации – 410,6 млрд рублей, что на 241,2 млрд рублей больше остатков 2019 года.

Объем зарезервированных бюджетных ассигнований, по которым в ст. 21 законопроекта не установлены направления резервирования, составляет в 2022 году 99,8 млрд рублей, в 2023 году – 110,9 млрд рублей и в 2024 году – 127,9 млрд рублей, из них 23,8 млрд рублей в 2022 году, 45,4 млрд рублей в 2023 году и 55,4 млрд рублей в 2024 году – на реализацию мероприятий длящегося характера Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике.

2.3. Финансовое обеспечение государственных программ Российской Федерации в рамках эффективного и ответственного управления финансами

К проекту федерального бюджета на 2022–2024 годы Правительство Российской Федерации утвердило новые подходы к формированию и утверждению государственных программ, а также представило паспорта госпрограмм в новом формате.

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 47 госпрограмм (открытая часть) на 2022 год планируются в объеме 15 563 929,1 млн рублей, на 2023 год – 16 242 986,9 млн рублей, на 2024 год – 16 569 955,2 млн рублей, или 78,0; 77,3 и 77,6 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть) соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2022 год на 1 542 244 млн рублей, или на 11 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022 год, на 2023 год – на 1 308 702,1 млн рублей, или на 8,8 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ (с изменениями)

на 2023 год, на 2024 год – на 326 968,2 млн рублей, или на 2 %, больше, чем на 2023 год.

При этом в законопроекте объемы бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года уменьшаются на 175 612,7 млн рублей, или на 1,1 %.

Законопроектом вносятся изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам (открытая часть). Показатели бюджетных ассигнований на 2022–2024 годы, предусмотренные паспортами, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

Паспорта госпрограмм содержат финансовое обеспечение и плановые значения показателей только на период 2022–2024 годов, что не соответствует Положению о системе управления госпрограммами и Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, так как показатели госпрограммы и параметры финансового обеспечения ее реализации должны указываться в паспорте по годам на весь период реализации.

В материалах к законопроекту также отсутствует информация о финансовом обеспечении государственных программ на весь период реализации и за пределами 2024 года, при этом периоды реализации государственных программ в основном продлены до 2030 года.

Анализ представленных паспортов госпрограмм показал, что 7 паспортов госпрограмм не содержат перечня направлений (подпрограмм) и их структурные элементы не сгруппированы по направлениям (подпрограммам), что не соответствует Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Постановлению Правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

Установлены факты, свидетельствующие о недостаточном качестве планирования источников финансового обеспечения госпрограмм при их формировании и отражении в паспортах (консолидация расходов).

Только в 17 паспортах госпрограмм отражены объемы налоговых расходов Российской Федерации. При этом они не соотносятся с объемами, отраженными в Отчете об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, представленном в составе материалов к законопроекту.

Кроме того, указанный отчет содержит информацию об объемах налоговых расходов Российской Федерации еще по семи госпрограммам, которые не отражены в их паспортах.

Анализ проектной и процессной частей госпрограмм показал, что доля проектной части всех госпрограмм составляет в 2022 году 36 % всех расходов на реализацию госпрограмм (открытая часть), в 2023 году – 35,8 %, в 2024 году – 34,9 %.

При этом по двум госпрограммам бюджетные ассигнования на проектную часть не предусмотрены, а по 6 госпрограммам они составляют менее 5 %.

Анализ показателей государственных программ, отраженных в паспортах, свидетельствует об изменении перечня и отдельных значений показателей по большинству госпрограмм.

В паспортах госпрограмм отражено 477 показателей уровня госпрограммы, что на 201 показатель, или на 72,8 %, больше плановых показателей уровня госпрограммы, отраженных в Сводном годовом докладе за 2020 год. Из них только 61 показатель относится к семи госпрограммам, реализация которых началась в 2021 году или начнется с 2022–2023 годов. По 11 госпрограммам наблюдается снижение количества показателей на уровне госпрограммы, по девяти госпрограммам количество показателей не меняется и по 22 госпрограммам их количество увеличивается.

При этом в паспортах 36 госпрограммам 291 показатель из 377, или 77,2 %, заявлен как связанный с национальными целями.

Счетная палата обращает внимание, что значительное количество показателей на уровне госпрограммы и вероятный рост показателей на уровне структурных элементов госпрограмм в ходе утверждения паспортов структурных элементов может затруднить контроль за их реализацией и принятием управленческих решений.

Представленные паспорта содержат отдельные недостатки в части определения целей, показателей и задач госпрограмм: не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям, установленным основными документами стратегического планирования, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Указом Президента Российской Федерации № 474 показатель «Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций» установлен в относительном выражении и составляет 15 %. Вместе с тем показатель госпрограммы «Развитие образования» «Общая численность граждан Российской Федерации, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений, в добровольческую (волонтерскую) деятельность» в абсолютном выражении составляет 13,1 млн человек в 2024 году.

По экспертной оценке Счетной палаты, 35 из 47 госпрограмм (74,5 % общего количества) в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования.

Анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует о неизменности показателей по годам реализации (50 показателей, или 10,5 %, по 23 госпрограммам) либо о слабовыраженной динамике (87 показателей, или 18,2 %, по 30 госпрограммам).

В паспортах отдельных госпрограмм установлены показатели, по которым на момент составления Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2020 года отсутствовали фактические данные.

Так, в паспорте госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» предусматривается 3 из 15 показателей уровня госпрограммы (20 %), по которым не было представлено фактическое значение по итогам Сводного годового доклада за 2020 год, и срок их формирования выходит за рамки формирования годового отчета.

Таким образом, сохраняется проблема отсутствия фактических показателей к моменту формирования Сводного годового доклада о государственных программах Российской Федерации.

При этом количество отсутствующих фактических значений с учетом законодательно установленных более ранних сроков подготовки и рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год увеличится.

Законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, не содержит анализа планируемых расходов по госпрограммам с учетом оценки эффективности их реализации в 2020 году.

2.4. Пассионарный подход к отдельным направлениям расходов федерального бюджета Российской Федерации

Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов и субсидий государственным корпорациям, публично-правовым компаниям и государственной компании.

В соответствии с приложением 23 к законопроекту бюджетные ассигнования (открытая часть) на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) предусмотрены в 2022 году в сумме 1 525,1 млрд рублей, в 2023 году – 1 608,6 млрд рублей и в 2024 году – 1 564,1 млрд рублей.

По отношению к показателям предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на 317,7 млрд рублей, или на 26,3 %, в 2023 году – на 324,3 млрд рублей, или на 25,3 %, в 2022 году по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года – уменьшение на 230,8 млрд рублей, или на 13,1 %.

В соответствии с приложением 27 (открытая часть) к законопроекту бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ АО предусмотре-

ны в 2022 году на общую сумму 146,2 млрд рублей (по 27 АО), в 2023 году – 60,7 млрд рублей (по 28 АО) и в 2024 году – 62,3 млрд рублей (по 22 АО).

По отношению к показателям предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО на 24,9 млрд рублей, или на 20,5 %, в 2023 году – уменьшение на 64,1 млрд рублей, или на 51,4 %, в 2022 году по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года – увеличение на 50,1 млрд рублей, или на 52,2 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на предоставление взносов в уставный капитал ОАО «РЖД» в целях реализации федерального проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла» (далее – проект ЦТУ) на 2022 год в общей сумме 74 836,3 млн рублей.

Основной объем средств федерального бюджета в рамках проекта ЦТУ планируется для осуществления мероприятия по строительству дополнительных V и VI путей на участке Москва – Алабушево под специализированное пассажирское сообщение в сумме 43 000,0 млн рублей при отсутствии положительных заключений органов экспертизы на разработанную проектно-сметную документацию.

Анализ формирования расходов федерального бюджета на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном учете показателей использования соответствующих бюджетных ассигнований в предыдущие годы на стадии их планирования.

В соответствии с приложением 21 к законопроекту в 2022–2024 годах предусматривается осуществить 15 имущественных взносов Российской Федерации в три государственные корпорации («ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), три публично-правовые компании (Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства, Российский экологический оператор, Единый заказчик в сфере строительства) и Государственную компанию «Автодор»: в 2022 году – в сумме 139,0 млрд рублей,

в 2023 году – 134,4 млрд рублей и в 2024 году – 88,0 млрд рублей, а также предоставить субсидии на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами: в 2022 году – в сумме 145,6 млрд рублей, в 2023 году – 148,6 млрд рублей и в 2024 году – 43,7 млрд рублей.

По сравнению с показателями предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на 47,4 млрд рублей, или на 51,7 %, в 2023 году – уменьшение на 41,2 млрд рублей, или на 23,5 %. В 2022 году объем субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании сокращается по сравнению с предыдущим бюджетным циклом на 63,5 млрд рублей, или на 30,4 %, в 2023 году – на 75,1 млрд рублей, или на 33,6 %.

Счетная палата обращает внимание, что в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 12 октября 2021 года по ряду имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (компаниям) материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на их осуществление, не прилагаются.

Главными распорядителями средств федерального бюджета – Минстроем России, Минтрансом России, публично-правовой компанией «Единый заказчик в сфере строительства», Минфином России и Ростуризмом – в ходе формирования законопроекта не обеспечено выполнение требований Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Без обоснований (пояснений) расчетов планируется осуществление шести имущественных взносов Российской Федерации двум государственным корпорациям (ГК «ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), двум публично-правовым компаниям («Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», «Единый заказ-

чик в сфере строительства»), Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в 2022 году – на общую сумму 103,4 млрд рублей, в 2023 году – 103,3 млрд рублей и в 2024 году – 56,5 млрд рублей и предоставление двух субсидий ГК «Автодор» в 2022 году – на общую сумму 86,7 млрд рублей, в 2023 году – 87,3 млрд рублей и в 2024 году – 8,5 млрд рублей.

Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям в 2022 году в общей сумме 1 497 613,7 млн рублей, что составляет 7,5 % общего объема бюджетных ассигнований, в том числе на финансовое обеспечение выполнения государственного задания – 1 110 388,7 млн рублей, или 5,6 %, на иные цели – 328 840,6 млн рублей, или 1,6 %, на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 58 384,3 млн рублей, или 0,3 %.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в 2022 году по сравнению с 2021 годом планируется по 8 из 12 разделов, в том числе по разделам «Культура и кинематография» – на 9,5 %, «Охрана окружающей среды» – на 9,4 % и «Общегосударственные вопросы» – на 6,9 %. Уменьшение указанных бюджетных ассигнований планируется по четырем разделам, в том числе по разделам «Средства массовой информации» – на 90,2 %, «Социальная политика» – на 10,6 %, «Физическая культура и спорт» – на 8,5 %, «Национальная экономика» – на 7,3 %.

Отдельными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (Минприроды России, Минсельхоз России, Минздрав России, Минцифры России), до начала процесса формирования обоснований бюджетных ассигнований в отношении ряда государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями в рамках государственного задания, не обеспечено принятие нормативных правовых актов, предусмотренных правилами формирования, ведения и утверждения федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг.

В связи с этим главными распорядителями средств федерального бюджета (Россельхознадзор, Минцифры России, Минздрав России, Минприроды России, Минсельхоз России, Роснедра, Рослесхоз и Росрыболовство) бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на выполнение государственного задания перераспределены на субсидии на иные цели.

Счетной палатой установлено, что Минтранс России, Минобрнауки России и Росимуществом применены коэффициенты выравнивания без утверждения порядка их определения, Росжелдором, Минздравом России осуществлен расчет финансового обеспечения выполнения государственного задания при отсутствии утвержденных нормативных затрат.

Кроме того, Счетная палата отмечает, что по учреждениям отдельных главных распорядителей (Росморречфлот, ФМБА России, Минкультуры России, Роснедра, Минсельхоз России, Минобрнауки России, Минпросвещения России) наблюдается ежегодный рост неиспользованных остатков субсидий на выполнение государственного задания.

Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд Счетной палатой установлено, что при формировании объемов бюджетных ассигнований отдельными главными распорядителями не соблюдались требования нормативных правовых актов, регулирующих планирование закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Так, установлены факты несоответствия планов-графиков закупок проектам бюджетной сметы, обоснованиям бюджетных ассигнований 12 главных распорядителей.

При формировании законопроекта 13 главных распорядителей бюджетных средств осуществляли расчеты без применения нормативов, утвержденных ведомственными актами, либо при отсутствии утвержденных нормативов по отдельным видам затрат.

Ведомственные акты, утверждающие нормативные затраты, не приняты четырьмя главными распорядителями бюджетных средств.

Кроме того, принятые акты 22 главных распорядителей бюджетных средств (26,5 %) не в полной мере соответствуют

правилам определения нормативных затрат. Так, установлены факты несоблюдения (отсутствия) порядка определения нормативных затрат, отсутствия норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг, а также несоответствия утвержденных нормативов и их значений показателям, установленным указанными правилами.

Аналогичные факты несоответствия актов правилам определения нормативных затрат отмечались в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в отношении 14 главных распорядителей бюджетных средств.

Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084, показал значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров для различных главных распорядителей бюджетных средств (от 10 до 83,3 раза).

Так, диапазон стоимостных показателей по товару «ноутбук» у главных распорядителей бюджетных средств составил от 30,0 тыс. до 450,0 тыс. рублей, или с отклонением в 15 раз, по товару «планшет» – от 35,0 тыс. до 350,0 тыс. рублей, или в 10 раз.

Ведомственные акты 25 главных распорядителей бюджетных средств (28,7 %) в части отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых определяются требования к их потребительским свойствам и иным характеристикам, не в полной мере соответствуют правилам определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг).

Аналогичные факты несоответствия закупаемых отдельных видов товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен, потребительских свойств и иных характеристик) требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, отмечались в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в отношении 5 главных распорядителей бюджетных средств.

Анализ формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований

На основании Методических указаний Минфина России по распределению базовых объемов формирование главными распорядителями ОБАС осуществлялось в соответствии с приказом Минфина России, который на дату внесения законопроекта в Государственную думу не зарегистрирован в Минюсте России.

Результаты анализа обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями средств федерального бюджета, показали, что ГРБС в подсистеме бюджетного планирования на 25 сентября 2021 года не обеспечено уточнение обоснований бюджетных ассигнований (открытая часть) с учетом решений, принятых на заседании Правительства Российской Федерации 21 сентября 2021 года: на 2022 год – в объеме 8 672,9 млрд рублей (43,4 % бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом), на 2023 год – 9 057,4 млрд рублей (43,1 %), на 2024 год – 9 332,9 млрд рублей (43,7 %), что не соответствует Порядку представления ОБАС, которым установлен срок уточнения ОБАС и их представления в Минфин России: с учетом решений Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период – не позднее 8 сентября 2021 года, с учетом решений Правительства Российской Федерации – до 24 сентября 2021 года.

Согласно данным системы «Электронный бюджет» по состоянию на 8 октября 2021 года, общий объем отраженных бюджетных ассигнований на 2022 год составляет 19 946,3 млрд рублей, что на 15,1 млрд рублей, или на 0,1 %, меньше общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2023 год – 20 998,8 млрд рублей (на 7,3 млрд рублей, или на 0,03 %, меньше законопроекта), на 2024 год – 21 333,6 млрд рублей (на 16,7 млрд рублей, или на 0,1 %, меньше законопроекта).

В ходе проверки установлено, что главные распорядители средств федерального бюджета указали в реестре нормативные правовые акты, не устанавливающие правовые основания для принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 годов; нормативные правовые акты, действие которых не распространяется на 2022–2024 годы (признаны утратившими силу).

В реестре расходных обязательств главными распорядителями средств федерального бюджета приведены ссылки на нормативные правовые акты, носящие процедурный характер или определяющие общие подходы и принципы регулирования; в нормативных правовых актах первого уровня и (или) второго уровня по кодам классификации расходов бюджетов отражены не все акты, обуславливающие правовые основания для принятия расходных обязательств, указаны неточные сведения о нормативных правовых актах (некорректно указаны ссылки на статьи, части пунктов (подпунктов) нормативных правовых актов первого и второго уровня, виды нормативных правовых актов первого уровня).

Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств.

По итогам выборочного анализа форм ОБАС на исполнение публичных нормативных обязательств, заполненных в подсистеме «Бюджетное планирование», установлены недостатки осуществления отдельными главными распорядителями расчета объемов публичных нормативных обязательств (ГФС России, Минобороны России, ФТС России, МВД России, ФСИН России, Следственный комитет Российской Федерации).

Указанные недостатки в основном связаны с тем, что расчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств осуществляется исходя из размеров выплат, не соответствующих нормативным правовым актам, устанавливающим указанные выплаты.

Так, расчет предусмотренных Следственному комитету Российской Федерации бюджетных ассигнований на 2022 год на пособие детям погибших (умерших) или пропавших без вести в связи с исполнением служебных обязанностей сотрудников осуществлен по следственным управлениям Следственного комитета Российской Федерации исходя из суммы от 1 337,50 до 2 737,80 рубля на человека вместо 2 678,7 рубля на человека.

В 2022–2024 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также снижение дефицита указанных

бюджетов с 54,2 млрд рублей (0,04 % ВВП) в 2022 году до 29,9 млрд рублей (0,02 % ВВП) в 2024 году.

В 2018 году с дефицитом исполнены бюджеты 15 регионов, в 2019 году – 35 регионов, в 2020 году – 57 регионов (из них бюджеты 31 региона были исполнены с дефицитом и в 2019 году). По состоянию на 1 сентября 2021 года с дефицитом исполнены бюджеты девяти субъектов Российской Федерации.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018–2021 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживается тенденция к сдерживанию регионами расходных обязательств. Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно отличаются от прогноза основных параметров. Так, в 2018–2021 годах отклонение по расходам составило порядка 1,1–2,4 трлн рублей.

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних четырех лет фактические (ожидаемые) расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 570–940 млрд рублей (на 5–6 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 570–1 500 млрд рублей (на 5–10 %), что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены возможные дополнительные поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, которые в 2022 году могут составить 11,5 млрд рублей, в 2023 году – 10,8 млрд рублей, в 2024 году – 10,8 млрд рублей.

Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2021 года увеличился по сравнению с началом года на 63,6 млрд рублей, или на 2,5 %, и составил 2 559,7 млрд рублей. При этом рост долга произошел в 23 субъектах Российской Федерации.

Сохраняются риски в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов,

связанные с существенным объемом долговых обязательств, особенно по отдельным субъектам Российской Федерации и муниципалитетам.

Объем задолженности по бюджетным кредитам из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации вырос по сравнению с началом года на 282,1 млрд рублей, или на 25,6 %, и составил 1 385,0 млрд рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 9,9 процентного пункта (с 44,2 до 54,1 %). При этом задолженность по кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций снизилась на 316,7 млрд рублей, или на 55,8 %, и составила 251,4 млрд рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 13 процентных пунктов (с 22,8 до 9,8 %).

Законопроектом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в объеме 65,0 млрд рублей в 2022 году, в 2023 году – 56,1 млрд рублей, в 2024 году – 54,1 млрд рублей.

В 2022 году предусматривается предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на общую сумму 3 201,2 млрд рублей, что на 295,6 млрд рублей, или на 8,5 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года, в 2023 году объем межбюджетных трансфертов составит 3 337,5 млрд рублей, что на 136,3 млрд рублей, или на 4,3 %, больше показателя на 2022 год, на 2024 год – 3 387,3 млрд рублей, что на 49,9 млрд рублей, или на 1,5 %, больше показателя на 2023 год.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом увеличены межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации: в 2022 году – на 368,3 млрд рублей, или на 13 %, в 2023 году – на 431,5 млрд рублей, или на 14,8 %.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 1 851,4 млрд рублей, или 57,8 % общего объема межбюджетных трансфертов. Распределенный объем межбюджетных трансфертов согласно приложе-

нию 33 к законопроекту, которым утверждено распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации, составляет 1 715,9 млрд рублей, или 53,6 % общего объема (с учетом нераспределенного резерва в объеме 9,5 млрд рублей).

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2023 году составляет 1 859,5 млрд рублей, или 55,7 % общего объема межбюджетных трансфертов, в 2024 году – 1 822,0 млрд рублей, или 53,8 %.

Законопроектом предусматривается предоставление дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год – в сумме 957,4 млрд рублей, что на 48,4 млрд рублей, или на 4,8 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года; на 2023 год объем дотаций составит 970,6 млрд рублей, что на 13,2 млрд рублей, или на 1,4 %, больше показателя 2022 года; на 2024 год – 990,1 млрд рублей, что на 19,6 млрд рублей, или на 2 %, больше показателя 2023 года.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение дотаций на 45,6 млрд рублей, или на 5 %, и на 45,4 млрд рублей, или на 4,9 %, соответственно.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2022 год предусмотрен в сумме 758,5 млрд рублей, что на 40,3 млрд рублей, или на 5,6 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года; на 2023 год – 771,3 млрд рублей, что на 12,8 млрд рублей, или на 1,7 %, больше показателя на 2022 год; на 2024 год – 790,9 млрд рублей, что на 19,6 млрд рублей, или на 2,5 %, больше показателя на 2023 год. По отношению к показателям 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ указанные дотации увеличены на 5,6 и на 5,5 % соответственно.

Законопроектом предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов: на 2022 год – в сумме 31,2 млрд рублей, что на 86,0 млрд рублей, или на 73,4 %, меньше показателя на 2021 год; на 2023 год – 34,6 млрд рублей, что на 3,4 млрд рублей, или на 11 %, больше показателя на 2022 год; на 2024 год – 35,9 млрд рублей, что на 1,3 млрд рублей, или на 3,8 %, больше показателя на 2023 год.

Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 1 444,3 млрд рублей, что на 195,0 млрд рублей, или на 15,6 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. В 2023 году объем субсидий составит 1 571,2 млрд рублей, что на 126,9 млрд рублей, или на 8,8 %, больше показателя на 2022 год, в 2024 году – 1 740,8 млрд рублей, что на 169,6 млрд рублей, или на 10,8 %, больше показателя на 2023 год.

Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 141 субсидии, что на 21 субсидию больше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 137 субсидий, на 2024 год – 143 субсидии.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение субсидий на 419,4 млрд рублей, или на 40,9 %, и на 481,1 млрд рублей, или на 44,1 %, соответственно.

Общий объем распределенных субсидий (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 1 154,2 млрд рублей, или 79,9 % общего объема субсидий, в 2023 году – 1 188,5 млрд рублей, или 75,6 %, в 2024 году – 1 203,0 млрд рублей, или 69,1 %.

Законопроектом предусматриваются субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 448,8 млрд рублей, что на 101,7 млрд рублей, или на 18,5 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. На 2023 год объем субвенций предусмотрен в размере 463,9 млрд рублей, что на 15,2 млрд рублей, или на 3,4 %, больше показателя на 2022 год, на 2024 год – 549,7 млрд рублей, что на 85,7 млрд рублей, или на 18,5 %, больше показателя на 2023 год. Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 34 субвенций, что на три субвенции меньше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 31 субвенции, на 2024 год – 32 субвенций.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено уменьшение субвенций на 111,1 млрд рублей, или на 19,8 %, и на 102,2 млрд рублей, или на 18 %, соответственно.

Общий объем распределенных субвенций (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 412,8 млрд рублей, или 92 % общего объема субвенций, в 2023 году – 427,3 млрд рублей, или 92,1 %, в 2024 году – 512,1 млрд рублей, или 93,2 %.

Законопроектом предусматриваются иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 350,7 млрд рублей, что на 340,5 млрд рублей, или на 49,3 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. В 2023 году иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме 331,7 млрд рублей, что на 19,0 млрд рублей, или на 5,4 %, меньше показателя на 2022 год, в 2024 году – 106,7 млрд рублей, что на 225,0 млрд рублей, или на 67,8 %, меньше показателя на 2023 год.

Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 56 иных межбюджетных трансфертов, что на семь меньше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 46 иных межбюджетных трансфертов, на 2024 год – 8 иных межбюджетных трансфертов.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение иных межбюджетных трансфертов – на 14,4 млрд рублей, или на 4,3 %, и на 7,1 млрд рублей, или на 2,2 %, соответственно.

Общий объем распределенных иных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 271,8 млрд рублей, или 77,5 % общего объема иных межбюджетных трансфертов, в 2023 году – 234,1 млрд рублей, или 70,6 %, в 2024 году – 98,5 млрд рублей, или 92,3 %.

Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в 2022 году предусмотрены в сумме 960,3 млрд рублей. Это на 74,5 млрд рублей, или на 8,4 %, больше соответствующих бюджетных ассигнований в предыдущем бюджетном цикле. В 2023 год расходы запланированы в объеме 969,6 млрд рублей, что больше на 43,8 млрд рублей, или на 4,7 %, и на 2024 год – 930,4 млрд рублей.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 4,1 % в 2022 году до 3,5 % в 2024 году (в 2021 году – 3,9 %).

На 2022 год планируются бюджетные ассигнования на 750 объектов, из которых к вводу в эксплуатацию предусматривается 120 объектов, или 16 % от общего количества. В утвержденную ФАИП на 2021–2023 годы включено 1 064 объекта, из которых к вводу в эксплуатацию предусмотрено 190 объектов, или 17,9 %.

В представленных материалах отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Минтранса России и Росморречфлота: на 2022 год – в объеме 6,8 млрд рублей, на 2023 год – 19,6 млрд рублей, на 2024 год – 22,8 млрд рублей (0,7; 2,0 и 2,4 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует положениям п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это создает риски, что средства будут не использованы.

В соответствии с п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без необходимой документации представляется обоснование необходимости включения объекта капитального строительства в проект ФАИП с указанием причин, по которым отсутствует документация, и сроков ее разработки.

Правительство Российской Федерации представило обоснования необходимости включения в ФАИП на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов без наличия необходимой документации с указанием причин ее отсутствия и сроков разработки в отношении 226 объектов. В составе данных к проекту ФАИП на 2021–2023 годы аналогичные обоснования представлены по 239 объектам.

Бюджетные ассигнования на указанные 226 объектов планируются на 2022 год в объеме 142,4 млрд рублей, или 14,9 % годового объема бюджетных ассигнований, на 2023 год – 223,7 млрд рублей, или 23,1 %, на 2024 год – 168,2 млрд рублей, или 18,1 %. В составе данных по проекту ФАИП на 2021–2023 годы бюджетные ассигнования на указанные 239 объектов на 2021 год были запланированы в объеме 99,7 млрд рублей (12,3 %), на 2022 год – 126,5 млрд рублей (15,8 %) и на 2023 год – 176,7 млрд рублей (20,9 %).

В 123 (54,4 %) из 226 обоснований приведены сведения о наличии по объекту поручений Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации.

По экспертной оценке Счетной палаты, из представленных 226 обоснований в 60, или в 26,5 % общего количества, обоснованием являются ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, в 11 (4,9 %) – реализация объекта в рамках федеральной целевой программы, государственной программы Российской Федерации, в 19 (8,4 %) – материалы и документы разработаны в соответствии с требованиями Порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, в 79 (35,0 %) – иное обоснование (включение объекта в федеральный проект, нехватка внебюджетных средств, необходимость строительства дополнительной инфраструктуры, соответствующей международным стандартам), в 54 (23,9 %) – обоснование не приведено.

Отражение по объектам, включенным в ФАИП без документации, таких обоснований, как планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, разработка материалов и документов в соответствии с требованиями Порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, по мнению Счетной палаты, не может служить достаточным обоснованием для включения в ФАИП объектов без документации.

Счетная палата отмечает, что в методических указаниях Минэкономразвития России по подготовке ГРБС распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета в части расходов на реализацию ФАИП и ФЦП отсутствуют требования к содержанию обоснований необходимости включения объекта без наличия требуемой документации в проект ФАИП.

В материалах к законопроекту вообще не представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2022–2024 годы девяти объектов капитального строительства, по которым от-

сутствует проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы. Их финансовое обеспечение, по оценке Счетной палаты, составляет на 2022 год – 1,8 млрд рублей, или 0,2 % объема ФАИП, на 2023 год – 3,6 млрд рублей, или 0,4 %, на 2024 год – 5,0 млрд рублей, или 0,5 %.

Отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по инвестиционным проектам с объемом бюджетных ассигнований на 2022 год – 48,0 млрд рублей, на 2023 год – 48,7 млрд рублей и на 2024 год – 17,4 млрд рублей, или 5,0; 5,0 и 1,9 % планируемого объема ФАИП на соответствующий год, что в случае их несвоевременного утверждения (издания) создает риски нереализации инвестиционных проектов.

Всего, по оценке Счетной палаты, в законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2022 год по объектам, не готовым к выполнению работ и осуществлению финансирования, в сумме 238,7 млрд рублей, или 24,9 % объема бюджетных ассигнований на ФАИП на 2022 год.

При формировании проекта бюджета на 2021–2023 годы соответствующие бюджетные ассигнования в части 2021 года составляли 118,9 млрд рублей, или 14,7 % объема бюджетных ассигнований на ФАИП на 2021 год.

Согласно представленному распределению правоустанавливающие документы на земельные участки отсутствуют по 27 объектам (в том числе 17 – «переходящие»), по которым предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение работ по строительству (реконструкции) на 2022 год в общем объеме 32 996,9 млн рублей (в том числе 24 731,5 млн рублей – по «переходящим» объектам).

Счетная палата неоднократно отмечала, что включение в ФАИП объектов, не обеспеченных необходимой документацией и нормативными правовыми актами, приводит к невозможности осуществления строительства, резервированию и последующему перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП, срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов.

По итогам 2020 года кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП составило 803,1 млрд рублей, или 89 % объема соответствующих бюджетных ассигнований, не введен

в эксплуатацию 81 объект, или 34,2 %, подлежавших вводу объектов ФАИП.

Кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП по состоянию на 1 сентября 2021 года, по информации Минфина России, составило 404,6 млрд рублей, или лишь 41,2 % показателя уточненной сводной бюджетной росписи.

По состоянию на 1 сентября 2021 года, по данным Росстата, не введено в эксплуатацию 306 из 339 объектов, подлежащих вводу в 2021 году, или 90,3 %.

По ряду объектов планируются бюджетные ассигнования на проведение проектных и изыскательских работ, при этом не предусматриваются средства на их строительство, реконструкцию в 2022–2024 годах, по объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2024–2025 годах бюджетные ассигнования предусмотрены лишь на 2022–2023 годы.

Планирование проведения одновременно в течение одного финансового года проектно-изыскательских и строительных работ по объектам создает риски невыполнения мероприятий.

По ряду объектов положительное заключение государственной экспертизы по проектной документации, положительное заключение о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства получены еще в 2010–2018 годах, что свидетельствует о рисках проведения дополнительных работ по проектированию, в том числе в связи с уточнением требований к проектной документации.

При планировании по ряду инвестиционных проектов не в полной мере учтен уровень их исполнения в рамках ФАИП в 2021 году и в предшествующие годы, в том числе объем имеющейся дебиторской задолженности по расчетам. ГРБС при планировании расходов на ФАИП не в полной мере обеспечили мероприятия по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства.

Кроме того, по оценке Счетной палаты, неполнота и недостаточная актуальность сведений, содержащихся в информационном ресурсе ФАИП, не позволяют обеспечить необходимый уровень информационного взаимодействия при планировании расходов на ФАИП при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Таким образом, при формировании проекта ФАИП Минэкономразвития России не в полном объеме соблюдены требования Правил формирования и реализации ФАИП, не обеспечен в полной мере необходимый уровень координации и взаимодействия с главными распорядителями средств федерального бюджета, не приняты необходимые меры по обеспечению вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности.

Проект федерального бюджета на 2022 год сформирован с профицитом в размере 1 327,7 млрд рублей (1 % ВВП), на 2023 год – 299,1 млрд рублей, (0,2 % ВВП) и дефицитом на 2024 год в размере (–) 522,7 млрд рублей (0,3 % ВВП).

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2022–2024 годах запланированы в объеме (–) 1 327,7 млрд рублей, (–) 299,1 млрд рублей и 522,7 млрд рублей соответственно.

Основными источниками финансирования дефицита в ближайшие три года станут государственные внутренние заимствования Российской Федерации.

Утвержденные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета методики по прогнозированию поступлений нуждаются в доработке.

Счетная палата полагает целесообразным описать порядок расчета прогнозного объема по каждому виду поступлений или выплатам по источникам финансирования дефицита бюджета. Это позволит оценить их объем.

Прогнозирование поступлений и выплат по управлению остатками средств на едином счете бюджета не осуществляется, что соответствует законодательству Российской Федерации. При этом операции по покупке иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов ОБАС отсутствуют, но прогнозное значение учтено в составе источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. Однако наличие этого показателя в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета должно сопровождаться соответствующим обоснованием.

Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 год предусмотрены в размере

(–) 1 194,1 млрд рублей (–0,9 % ВВП), на 2023 год – (–) 39,4 млрд рублей (–0,03 % ВВП), на 2024 год – 579,9 млрд рублей (0,4 % ВВП).

Анализ этих источников показал следующее.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2022 году составит 2 199,5 млрд рублей, при этом привлечение планируется в объеме 3 259,7 млрд рублей, в 2023 году – 2 664,1 млрд рублей и 3 436,1 млрд рублей, в 2024 году – 2 672,2 млрд рублей и 4 123,8 млрд рублей соответственно.

Запланированный объем средств на погашение государственных ценных бумаг в 2022 году составит 32,5 % общего объема привлечения, в 2023 году – 22,5 %, в 2024 году – 35,2 %.

Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 год предусмотрены в объеме (–) 133,6 млрд рублей, на 2023 год – (–) 259,7 млрд рублей, на 2024 год – (–) 57,3 млрд рублей.

В соответствии с Основными направлениями в части долговой политики государственные внешние заимствования, как и прежде, будут проводиться преимущественно для присутствия России на международном рынке капитала и поддержания ориентиров стоимости заимствований в иностранной валюте для российских компаний. Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2022–2024 годах предусматривается на уровне показателя 2021 года (3,0 млрд долларов США), установленного Федеральным законом № 385-ФЗ.

На 30 сентября 2021 года осуществлено размещение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации на международных рынках капитала на общую сумму 1 500,0 млн евро (экв. 1 827,0 млн долларов США).

В 2022–2024 годах предусматривается увеличение государственного долга Российской Федерации с 22 104,1 млрд рублей (17,8 % ВВП) на начало 2022 года (оценка) до 31 939,7 млрд рублей (21,1 % ВВП) на начало 2025 года, или на 9 835,6 млрд рублей (на 44,5 %). Рост произойдет в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 17 285,0 млрд рублей (13,9 % ВВП) на начало 2022 года (оценка) до 26 342,2 млрд рублей (17,4 % ВВП) на начало 2025 года, или на 9 057,2 млрд рублей (на 52,4 %).

При этом доля государственного внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга в 2022–2024 годах будет увеличиваться и составит 80,3; 81,8 и 82,5 % соответственно.

Однако в проекте паспорта государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» одной из целей государственной программы установлено, что сохранение соотношения государственного долга Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту до 2024 года на уровне, не превышающем 20 %.

Предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации планируется в 2022 году в объеме 1 223,0 млрд рублей. Это является максимальным объемом за последние 5 лет и значительно превышает плановые показатели на 2019–2021 годы (30,0 млрд рублей), а в 2023–2024 годах планируется в объеме 30,0 млрд рублей ежегодно. При этом в 2022 году гарантийную поддержку на 1 000,0 млрд рублей планируется оказать российским юридическим лицам для реализации ими на территории Российской Федерации инфраструктурных проектов в отраслях транспорта, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики.

В связи с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации, которые в 2022 году составят 1 255,9 млрд рублей, что на 257,7 млрд рублей, или на 25,8 %, больше показателя 2021 года (оценка), в 2023 году – 1 550,9 млрд рублей, что на 295,0 млрд рублей, или на 23,5 %, больше показателя предыдущего года, в 2024 году – 1 719,4 млрд рублей, что на 168,4 млрд рублей, или на 10,9 %, больше показателя предыдущего года.

Доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в расходах федерального бюджета возрастает с 86,3 % в 2021 году (оценка) до 92,4 % в 2024 году.

Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят в 2022 году – 2,05 млрд долларов США (147,5 млрд рублей), в 2023 году – 2,08 млрд дол-

ларов США (151,4 млрд рублей), в 2024 году – 1,9 млрд долларов США (142,4 млрд рублей).

Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, к концу 2022 года составит 10 964,1 млрд рублей, или 8,2 % ВВП, к концу 2023 года – 14 603,8 млрд рублей, или 10,3 % ВВП, к концу 2024 года – 17 782,9 млрд рублей, или 11,7 % ВВП.

Анализ основных показателей бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации свидетельствует о росте в прогнозируемом периоде доходов и расходов в абсолютном выражении. При этом доля доходов государственных внебюджетных фондов в ВВП в прогнозируемом периоде ежегодно снижается по сравнению с предыдущим годом с 10,7 % ВВП в 2021 году до 10 % ВВП в 2024 году, расходов – с 11 % ВВП в 2021 году до 10,1 % ВВП в 2024 году.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в 2022–2024 годах также ежегодно снижается по сравнению с предыдущим годом: с 33,4 % общего объема доходов в 2021 году до 28,2 % в 2024 году.

Источниками финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее в настоящем подразделе – ПФР) на 2022–2024 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета Фонда.

Трансферт на обязательное пенсионное страхование из федерального бюджета бюджету ПФР в 2022 году составит 416,6 млрд рублей, в 2023 году – 317,2 млрд рублей, в 2024 году – 107,2 млрд рублей. Трансферт на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит в 2022 году – 499 млрд рублей, в 2023 году – 533,8 млрд рублей, в 2024 году – 570,2 млрд рублей. Доля указанных межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР в 2022–2024 годах ежегодно снижается (9 % в 2022 году, 8 % в 2023 году, 6 % в 2024 году).

Сбалансированность бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (далее – ВНИМ) обеспечивается в 2023 году за счет использования остатка средств по обязательному соци-

альному страхованию на случай ВНИМ и за счет остатка средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по состоянию на 1 января 2023 года, в 2024 году – за счет использования остатка средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по состоянию на 1 января 2024 года.

Источниками финансирования дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022–2024 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета Фонда.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Федеральный аспект применения методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации

На основе данных, содержащихся в годовых отчетах о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (далее соответственно годовые отчеты, государственные программы), представляемых ответственными исполнителями государственных программ в соответствии с пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 (далее – Порядок), Минэкономразвития России проводит оценку эффективности реализации государственных программ.

Методика оценки эффективности реализации государственных программ, используемая в целях подготовки соответствующих разделов сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ (далее – Сводный доклад) и рейтингования государственных программ, предполагает проведение анализа сведений:

- 1) о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) государственных программ (*«Оценка достижения показателей (индикаторов) государственной программы»*);

- 2) о реализации основных мероприятий государственных программ (на основе анализа исполнения контрольных событий

государственных программ) (*«Оценка эффективности реализации основных мероприятий государственной программы»*);

3) о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ (*«Оценка кассового исполнения»*);

4) об оценке деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ (менеджмент) (*«Оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя»*).

Показатель эффективности реализации для каждой государственной программы формируется путем расчета интегральных показателей на основе следующих исходных данных, представленных в *Приложении 1*.

Оценка достижения показателей (индикаторов) государственных программ.

Общая оценка достижения плановых значений показателей (индикаторов) государственной программы в отчетном году рассчитывается по формуле:

$$ОД_{\Pi} = \frac{k1 * \sum_{i=1}^M ОД_{\Pi_i} + k2 * \sum_{j=1}^I ОД_{\Pi_j}}{k1 + k2}, \quad (1)$$

где $ОД_{\Pi}$ – общая оценка достижения плановых значений показателей (индикаторов) государственной программы, а также показателей подпрограмм и федеральных целевых программ;

$ОД_{\Pi_i}$ – общая оценка достижения планового значения i -го целевого показателя (индикатора) государственной программы (подпрограммы, федеральной целевой программы), не являющегося показателем Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606¹;

¹ Здесь и далее имеются в виду указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2333); № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2334); № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2335); № 599 «О мерах по реализации государственной политики

M – количество целевых показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы, федеральной целевой программы), не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

k_1 – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы, федеральной целевой программы), не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k_1 = 1$);

$ОД_{pj}$ – общая оценка достижения планового значения j -го целевого показателя (индикатора) государственной программы (подпрограммы, федеральной целевой программы), соответствующего и обеспечивающего достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

I – количество целевых показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы, федеральной целевой программы), соответствующих и обеспечивающих достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

k_2 – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы, федеральной

в области образования и науки» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2336) ; № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2337) ; № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2338) ; № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2339) ; № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2340) ; № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2341) ; № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2342) ; № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19, ст. 2343).

целевой программы), достижению показателей обеспечивающих их в соответствии Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k_2 = 1, 2$); в случае отсутствия таких показателей – ($k_2 = 0$);

$$ОД_{П_i} = \frac{k_3 \times \sum_{q=1}^L ОД_{П(ГП)_q} + k_4 \times \sum_{w=1}^P ОД_{П(ПП)_w}}{k_3 \times L + k_4 \times P}, \quad (2)$$

где $ОД_{П(ГП)_q}$ – общая оценка достижения планового значения q -го целевого показателя (индикатора) уровня государственной программы, не являющегося показателем Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

L – количество целевых показателей (индикаторов) уровня государственной программы, не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

k_3 – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) уровня государственной программы, не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k_3 = 1,5$);

$ОД_{П(ПП)_w}$ – общая оценка достижения планового значения W -го целевого показателя (индикатора) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), не являющегося показателем Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

P – количество целевых показателей (индикаторов) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

k_4 – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), не являющихся показателями Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k_4 = 1$).

$$ОД_{П_j} = \frac{k_3' \times \sum_{q=1}^B ОД_{П(ГП)_q} + k_4' \times \sum_{w=1}^C ОД_{П(ПП)_w}}{k_3' \times B + k_4' \times C}, \quad (3)$$

где $ОД_{П(ГП)_q}$ – общая оценка достижения планового значения q -го целевого показателя (индикатора) уровня государственной программы, соответствующего и обеспечивающего достижение по-

казателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

B – количество целевых показателей (индикаторов) уровня государственной программы, соответствующих и обеспечивающих достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

$k3'$ – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) уровня государственной программы, соответствующих и обеспечивающих достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k3' = 1,5$); в случае отсутствия таких показателей – ($k3' = 0$);

$ОД_{П(ПП)W}$ – общая оценка достижения планового значения W -го целевого показателя (индикатора) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), соответствующего и обеспечивающего достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

B – количество целевых показателей (индикаторов) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), соответствующих и обеспечивающих достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606;

$k4'$ – коэффициент значимости для показателей (индикаторов) уровня подпрограммы (федеральной целевой программы), соответствующих и обеспечивающих достижение показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 ($k4' = 1$); в случае отсутствия таких показателей – ($k4' = 0$);

$$ОД_{П(ГП)_q} = СД_q \times СД_{Д_q}$$

$$ОД_{П(ПП)_w} = СД_w \times СД_{Д_w}$$

где $СД_{q(w)}$ – степень достижения планового значения $q(w)$ -го целевого показателя (индикатора) государственной программы (подпрограмм, федеральных целевых программ) в отчетном году;

$СД_{Дq(w)}$ – степень динамики значения $q(w)$ -го целевого показателя (индикатора) государственной программы (подпрограмм, федеральных целевых программ).

3.2. Региональный аспект методического подхода к оценке эффективности реализации муниципальных программ

Под муниципальной программой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Оценка эффективности муниципальных программ и проектов стала неотъемлемым атрибутом муниципального управления. Сегодня в большинстве муниципалитетов РФ практикуется внутренняя оценка эффективности реализации программ по итогам их исполнения за отчетный финансовый год и в целом после завершения реализации программы.

По результатам оценки реализации муниципальной программы органами местного самоуправления может быть принято решение об изменении объема бюджетных ассигнований на ее выполнение, о корректировке плана и содержания мероприятий или прекращении выполнения программы. Поэтому поиск методики, позволяющей корректно оценивать эффективность муниципальных программ, является актуальной практической задачей.

Как правило, комплексная оценка эффективности реализации муниципальных программ проводится на основе частных оценок по следующим критериям:

- степень достижения целей и решения задач муниципальной программы;
- степень соответствия запланированному уровню расходов;
- степень выполнения программных мероприятий;
- полнота и своевременность корректировки муниципальной программы ответственным исполнителем;
- качество и оперативность отчетности о реализации муниципальной программы.

Для комплексной оценки может рассчитываться интегральный показатель, учитывающий вышеназванные критерии или их часть. Наиболее простой метод заключается в суммировании полученных показателей. Используется также способ присва-

ивания показателям весового коэффициента, определяющего важность данного критерия для итоговой оценки эффективности. В некоторых муниципальных образованиях полученным процентным показателям присуждается балльная оценка. Последним этапом становится определение качественной характеристики полученной оценки.

Приведем несколько примеров методик оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ администрации г. Абакана. Утверждена Постановлением администрации г. Абакана от 22 мая 2020 года № 776 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ (с изменениями на 2 октября 2020 года)» (Приложение 6 документа).

В постановлении указано, что разработчик (координатор) осуществляет оценку эффективности реализации программы по итогам ее исполнения за отчетный финансовый год и в целом после завершения реализации программы в соответствии с Методикой оценки эффективности реализации муниципальных программ и предоставляет отчет о реализации программы по итогам года и в целом после ее завершения.

Отчет о реализации программы, включая информацию об оценке эффективности программы, размещается разработчиком (координатором) в федеральной информационной системе стратегического планирования.

Оценка эффективности реализации программы проводится на основании следующих критериев и показателей:

1. Оценка достижения планового значения каждого показателя результативности программы (подпрограммы) определяется по формуле:

$$O = \frac{\Phi}{\Pi} , \quad (5)$$

где O – оценка достижения планового значения показателя результативности;

Φ – фактически достигнутое значение показателя результативности;

Π – плановое значение показателя результативности в соответствии с программой (подпрограммой).

В случае если уменьшение фактически достигнутого значения показателя результативности является положительной динамикой показателя Ф и П в формуле меняются местами.

2. Уровень достигнутых значений показателей результативности по программе (подпрограмме) в целом определяется по формуле:

$$Y_o = \frac{O_1 + O_2 + O_3}{K}, \quad (6)$$

где Y_o – уровень достигнутых значений показателей результативности по программе (подпрограмме) в целом;

$O_1, O_2, O_3 \dots$ – значения оценки достижения плановых значений каждого из показателя результативности;

K – количество показателей результативности.

3. Коэффициент финансового обеспечения программы (подпрограммы) отражает отклонение фактического объема финансирования от его планового значения и определяется по формуле:

$$Иб = \frac{ОФ - КЗ_{нач} + КЗ_{кон}}{ПОФ - КЗ_{нач}}, \quad (7)$$

где $Иб$ – коэффициент финансового обеспечения программы (подпрограммы);

$ОФ$ – объем финансирования программы (подпрограммы) (кассовое исполнение);

$ПОФ$ – планируемый объем финансирования программы (подпрограммы);

$КЗ_{нач}$ – объем кредиторской задолженности на начало отчетного года;

$КЗ_{кон}$ – объем кредиторской задолженности на конец отчетного года.

4. Оценка эффективности реализации программы (подпрограммы) определяется по формуле:

$$Эп = \frac{Y_o}{Иб}, \quad (8)$$

где $Эп$ – оценка эффективности реализации программы (подпрограммы);

Уо – уровень достигнутых значений показателей результативности по программе (подпрограмме) в целом;

Иб – коэффициент финансового обеспечения программы (подпрограммы).

Если программой (подпрограммой) не предусмотрено финансовое обеспечение, то оценка эффективности реализации программы (подпрограммы) Эп равна уровню достигнутых значений показателей результативности по программе (подпрограмме) в целом Уо.

Таблица 2

Критерии оценки эффективности реализации программы

Степень эффективности программы (подпрограммы)	Критерии оценки
Высокая	$Эп \geq 0,8$
Средняя	$0,5 \leq Эп < 0,8$
Низкая	$Эп < 0,5$

В целях оценки динамики эффективности реализации программы в отчетном году относительно года, предшествующего отчетному, производится сопоставление оценки эффективности реализации программы (подпрограммы) за отчетный год и год, предшествующий отчетному.

Соответствие ожидаемых конечных результатов реализации и фактически достигнутых результатов оценивается как достижение (недостижение) запланированных конечных результатов программы.

По итогам оценки эффективности реализации программы в целях повышения эффективности ее реализации проводится анализ сложившейся ситуации, который оформляется в виде пояснительной записки к отчету о реализации программы по итогам года и в целом после ее завершения и содержит:

- 1) наименование программы и входящих в ее состав подпрограмм;
- 2) исполнителей и координатора программы;
- 3) результаты реализации основных мероприятий программы (для программ, имеющих подпрограммы, в разрезе подпро-

грамм) и результаты использования бюджетных и иных средств на реализацию мероприятий;

4) конкретные результаты реализации программы, достигнутые за год, их соответствие ожидаемым конечным результатам;

5) предложения по дальнейшей реализации программы;

6) отчет об оценке эффективности реализации программы по установленной форме.

В качестве второго примера рассмотрим *Методику оценки эффективности реализации муниципальных программ Нижнего Новгорода*, утвержденную Постановлением администрации города Нижнего Новгорода от 16 апреля 2015 года № 689 «Об утверждении Методики оценки эффективности реализации муниципальных программ города Нижнего Новгорода (с изменениями на 27 марта 2019 года)».

Данная методика определяет механизм проведения и критерии ежегодной оценки эффективности реализации муниципальных программ города Нижнего Новгорода.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ осуществляется департаментом экономического развития и закупок администрации города Нижнего Новгорода на основании информации ответственных исполнителей муниципальных программ по итогам финансового года в срок до 10 апреля года, следующего за отчетным. Ответственные исполнители муниципальных программ представляют в департамент экономического развития и закупок администрации города Нижнего Новгорода годовые отчеты о финансировании, итогах реализации и оценке эффективности муниципальных программ

Оценка степени достижения целей и решения задач муниципальной программы производится путем сопоставления фактически достигнутых значений индикаторов муниципальной программы и их плановых значений и рассчитывается по формуле:

$$K_1 = (1/m) \times \sum_{x=1}^m I_x, \quad (9)$$

где K_1 – степень достижения цели и решения задачи муниципальной программы;

I_x – балльная оценка достижения планового значения индикатора;

x ; m – количество индикаторов муниципальной программы.
Баллы выставляются от 100 до 0 в зависимости от фактического уровня достижения планового значения индикатора x муниципальной программы.

Фактическая оценка достижения планового значения индикатора x муниципальной программы рассчитывается по формуле:
– для индикаторов, желаемой тенденцией развития которых является рост значений:

$$Indx = (FIx / PIx) \times 100\% , \quad (10)$$

– для индикаторов, желаемой тенденцией развития которых является снижение значений:

$$Indx = (PIx / FIx) \times 100\% , \quad (11)$$

где FIx – фактическое значение индикатора x ;
 PIx – плановое значение индикатора x .

Оценка степени соответствия запланированному уровню расходов производится путем сопоставления фактически произведенных в отчетном году расходов и их плановых значений и определяется согласно табл. 3.

Таблица 3

**Балльная оценка степени соответствия
запланированному уровню расходов**

Фактическая оценка степени соответствия запланированному уровню расходов (Fin),%	Балльная оценка степени соответствия запланированному уровню расходов (K2)
95 %	100
75–95 %	70
50–75 %	40
менее 50 %	0

Значение фактической степени соответствия запланированному уровню расходов определяется по следующей формуле:

$$Fin = (FR/PR) \times 100\%, \quad (12)$$

где Fin – степень соответствия запланированному уровню расходов;

FR – фактические расходы на реализацию муниципальной программы в отчетном году (кассовый расход);

PR – плановые расходы на реализацию муниципальной программы в отчетном году.

Под плановыми расходами понимаются объемы бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию соответствующей муниципальной программы в сводной бюджетной росписи бюджета города Нижнего Новгорода на 31 декабря отчетного года.

Степень выполнения программных мероприятий оценивается как доля мероприятий, выполненных в полном объеме, и рассчитывается по формуле:

$$K_3 = (1/m) \times \sum_{x=1}^m M_x, \quad (13)$$

где K_3 – оценка степени выполнения программных мероприятий муниципальной программы;

M_x – балльная оценка выполнения мероприятия x муниципальной программы;

m – количество мероприятий муниципальной программы. Балльная оценка выполнения мероприятия x муниципальной программы определяется согласно табл. 4.

Таблица 4

Балльная оценка степени выполнения программных мероприятий

Фактическая оценка степени выполнения программных мероприятий x ($Merx$), %	Балльная оценка степени выполнения программных мероприятий (Mx)
95–120	100
75–95	70
50–75	40
менее 50	0

Фактическая оценка степени выполнения программного мероприятия x рассчитывается по формуле:

$$Merx = (FMx/PMx) \times 100\%, \quad (14)$$

где FMx – фактическое значение непосредственного результата реализации мероприятия x ;

PMx – плановое значение непосредственного результата реализации мероприятия x .

В том случае, когда для описания результатов реализации мероприятия используются несколько показателей непосредственных результатов, оценка производится по каждому показателю индивидуально. В случае если непосредственный результат реализации мероприятия не выражен в числовых (в абсолютных или относительных) величинах, а оценивается как наступление события и/или достижение качественного результата, значение Mer приравнивается к 100 % при успешном выполнении данного мероприятия, или к 0 %, если мероприятие не выполнено.

Полнота и своевременность корректировки муниципальной программы ответственным исполнителем характеризуют уровень дисциплины ответственного исполнителя и прозрачность реализации муниципальной программы и определяются согласно табл. 5.

Таблица 5

**Оценка полноты и своевременности корректировки
муниципальной программы**

Полнота и своевременность корректировки муниципальной программы ответственным исполнителем	Балльная оценка полноты и своевременности корректировки муниципальной программы (K_4)
Изменения вносились своевременно и в полном объеме	100
Изменения вносились несвоевременно и (или) не в полном объеме	50
Изменения в программу не вносились	0

Качество и оперативность отчетности о реализации муниципальной программы характеризуют уровень организации

управления и контроля за ходом реализации муниципальной программы и определяются согласно табл. 6.

Таблица 6

Оценка качества и оперативности отчетности муниципальной программы

Качество и оперативность отчетности о реализации муниципальной программы	Балльная оценка качества и оперативности отчетности о реализации муниципальной программы (K_5)
Информация полностью соответствует установленным требованиям и рекомендациям и представлена своевременно	100
Информация не содержит полного объема сведений и/или представлена с нарушением установленных сроков	50
Информация не соответствует установленным требованиям и рекомендациям. Отчет не был представлен или должен быть переработан	0

Оценка эффективности реализации муниципальной программы основана на формировании интегральной оценки (R), которая определяется по формуле:

$$R = \text{sum}(K_i \times Z_i), \quad (15)$$

где R – интегральная оценка эффективности реализации муниципальной программы;

K_i – балльная оценка i -го критерия оценки эффективности реализации муниципальной программы;

Z_i – весовой коэффициент (значимость) i -го критерия оценки эффективности реализации муниципальной программы. Значение весового коэффициента (Z) присваивается согласно табл. 7.

Таблица 7

Значения весовых коэффициентов

Критерий оценки эффективности	Значение весового коэффициента
Степень достижения целей и решения задач муниципальной программы (K_1)	0,3

Окончание табл. 7

Критерий оценки эффективности	Значение весового коэффициента
Степень соответствия запланированному уровню расходов (K_2)	0,3
Степень выполнения программных мероприятий (K_3)	0,3
Полнота и своевременность корректировки муниципальной программы ответственным исполнителем (K_4)	0,05
Качество и оперативность отчетности о реализации муниципальной программы (K_5)	0,5

Результаты интегральной оценки ранжируются. Максимально возможное количество баллов – 100. Рассчитанное значение интегральной оценки R сопоставляется с приведенными в табл. 8 качественными характеристиками оценки.

Таблица 8

Значения интегральной оценки эффективности реализации муниципальной программы

Численное значение интегральной оценки R , баллы	Качественная характеристика интегральной оценки эффективности реализации муниципальной программы
$R >$	муниципальная программа высокоэффективная
$50 <$	муниципальная программа умеренно эффективная
$20 <$	муниципальная программа низкоэффективная
$R <$	муниципальная программа неэффективная

По результатам указанной оценки главой города Нижнего Новгорода может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной муниципальной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы.

4. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ВНЕШНИХ И ВНУТРЕННИХ ИЗМЕНЕНИЙ

4.1. Анализ формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации на принципах проектного управления

Анализ формирования федерального бюджета в программном формате осуществлен исходя из законопроекта, пояснительной записки, представленных одновременно с законопроектом паспортов государственных программ Российской Федерации (далее также – госпрограммы) и материалов к ним.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проект федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов сформирован в программной структуре расходов. Бюджетные ассигнования, предусмотренные законопроектом на реализацию 47 госпрограмм, составляют порядка 78 % общего объема бюджетных ассигнований.

Вместе с тем согласно перечню госпрограмм, утвержденному Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р (с изменениями) и вступающему в силу с 1 января 2022 года, в 2022 году предполагается реализация 49 госпрограмм, а в 2023–2024 годах – 50 госпрограмм.

Таким образом, в законопроекте на 2022–2024 годы не предусмотрены бюджетные ассигнования по трем госпрограммам, реализация которых планируется с 2022–2023 годов:

- «Содействие международному развитию» (с 2022 года);
- «Поддержка и продвижение русского языка за рубежом» (с 2022 года);

– «Мобилизационная подготовка Российской Федерации» (с 2023 года).

Согласно паспортам, представленным одновременно с законопроектом, по госпрограммам «Содействие международному развитию» и «Поддержка и продвижение русского языка за рубежом» финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета не предусмотрено. Паспорт по госпрограмме «Мобилизационная подготовка Российской Федерации» не представлен.

В соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации госпрограммы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

По состоянию на 1 апреля 2021 года приведены в соответствие с показателями Федерального закона № 385-ФЗ на 2021 и 2022 годы параметры финансового обеспечения 44 госпрограмм, на 2023 год – 43 госпрограмм.

Так, на 2021 год не приведены в соответствие с Федеральным законом № 385-ФЗ бюджетные ассигнования по госпрограмме «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», на 2022 год – по госпрограмме «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации», на 2023 год – по госпрограммам «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» и «Космическая деятельность России».

В 2021 году по результатам анализа отдельных проектов госпрограмм Счетной палатой было установлено, что одновременно с корректировкой бюджетных ассигнований вносились существенные изменения в цели, задачи, ожидаемые результаты, целевые показатели и другие параметры госпрограмм. По результатам экспертизы госпрограмм установлены недостатки, связанные с неполным соответствием целей госпрограмм критериям конкретности, измеримости, релевантности, с несоблюдением требования, решению одной задачи госпрограммы в рамках реализации одной подпрограммы, с дублированием формулировок задачи и цели госпрограммы, с корректировкой наименований и значений показателей в сторону ухудшения/улучшения. По отдельным показателям значения установлены без динамики, что не обеспечивает возможность очевидным образом оценить

прогресс в достижении цели и решении задач госпрограммы. По ряду госпрограмм отмечается недостаточность предлагаемых показателей для оценки степени достижения целей и решения их задач, а также отсутствие преемственности в системе целевых показателей (индикаторов) госпрограмм в связи с их корректировкой на протяжении ряда лет и сменой состава показателей (индикаторов), что существенно затрудняет оценку и проверку достижения целей и решения задач, поставленных в госпрограммах.

К проекту федерального бюджета на 2022–2024 годы Правительство Российской Федерации утвердило новые подходы к формированию и утверждению государственных программ и представило паспорта госпрограмм в новом формате.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Положение о системе управления госпрограммами, Постановление № 786) с 2022 года осуществляется трансформация института госпрограмм и переход на новые подходы к разработке и реализации госпрограмм, включая изменение системы целеполагания, структуры и содержания госпрограмм, формирование системы управления госпрограммой и разделение госпрограмм на отраслевые и комплексные.

Изменение системы целеполагания госпрограмм и их структурных элементов предусматривает ориентацию госпрограмм на достижение национальных целей развития Российской Федерации. При этом для каждой цели государственной программы и ее структурных элементов формируются показатели, отражающие конечные общественно значимые эффекты от реализации госпрограммы и ее структурных элементов.

В число показателей включаются показатели Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации, показатели иных приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяемые в документах стратегического планирования.

Госпрограммы разрабатываются на принципах проектного управления. В структуре госпрограмм выделяется проектная

часть, содержащая федеральные и ведомственные проекты, а также процессная часть с комплексами процессных мероприятий.

В паспорт госпрограммы включаются цели, сроки реализации, перечень направлений (подпрограмм), показатели по годам реализации, перечень структурных элементов с указанием задач, эффектов реализации и связи с показателями, параметры финансового обеспечения госпрограммы за весь период ее реализации, а также информация о кураторе и ответственном исполнителе.

Система управления госпрограммами предусматривает назначение куратора госпрограммы из числа заместителей председателя Правительства Российской Федерации и формирование управляющих советов, состоящих из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии со сферами ведения, представителей ответственного исполнителя госпрограммы, руководителей федеральных, ведомственных проектов, комплексов процессных мероприятий, а также представителей Минэкономразвития России и Минфина России.

Разделение государственных программ на отраслевые и комплексные, предметом которых является достижение приоритетов и целей государственной политики территориального характера, затрагивающих сферы реализации нескольких госпрограмм, позволит в комплексных программах отражать аналитическую информацию о целях, мероприятиях и их финансовом обеспечении иных госпрограмм, соответствующих сферам реализации комплексной программы.

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 47 госпрограмм (открытая часть) на 2022 год планируются в объеме 15 563 929,1 млн рублей, на 2023 год – 16 242 986,9 млн рублей, на 2024 год – 16 569 955,2 млн рублей, или 78,0; 77,3 и 77,6 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть) соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2022 год на 1 542 244 млн рублей, или на 11 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022 год, на 2023 год – на 1 308 702,1 млн рублей, или на 8,8 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2023 год, на 2024 год – на 326 968,2 млн рублей, или на 2 %, больше, чем на 2023 год.

При этом в законопроекте объемы бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года уменьшаются на 175 612,7 млн рублей, или на 1,1 %.

Сведения о финансовом обеспечении госпрограмм в 2020–2024 годах за счет средств федерального бюджета представлены в приложении № 4 к Заключению.

Законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с показателями Федерального закона № 385-ФЗ на 2022 год по 34 госпрограммам (открытая часть).

Значительное увеличение расходов предусмотрено по государственным программам:

- «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (в 2022 году на 394 млрд рублей, или на 23,5 %, в 2023 году на 203,3 млрд рублей, или на 10,6 %, относительно утвержденных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022–2023 годы). Изменение параметров финансового обеспечения госпрограммы в основном обусловлено увеличением бюджетных ассигнований: резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2022 году – на 277,5 млрд рублей, в 2023 году – на 37,7 млрд рублей; на финансовое обеспечение деятельности ФТС России в связи с перераспределением средств с госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» в 2022 году – на 61,8 млрд рублей, в 2023 году – на 63,8 млрд рублей и в 2024 году – на 1,8 млрд рублей по комплексу процессных мероприятий «Обеспечение функционирования таможенной системы Российской Федерации»; на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2022 году – на 38,2 млрд рублей, в 2023 году – на 91,3 млрд рублей и в 2024 году – на 159,5 млрд рублей.

- «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (в 2022 году – на 212,4 млрд рублей, или на 25,3 %, в 2023 году – на 217,4 млрд рублей, или на 24,7 %, относительно утвержденных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022–2023 годы). Увеличение параметров финансового обеспечения госпрограммы в основном обусловлено консолидацией бюджетных ассигнований на научные исследования и экспериментальные разработки

гражданского назначения, ранее отражаемых в составе иных государственных программ Российской Федерации.

Также отмечается увеличение финансового обеспечения госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (в 2022 году – на 2,1 млрд рублей, или на 34,1 %, в 2023 году – на 2,3 млрд рублей, или на 45 %, относительно утвержденных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022–2023 годы) при низком кассовом исполнении на 1 сентября 2021 года – 3,5 % показателей сводной бюджетной росписи.

Согласно Сводному годовому докладу в оценку эффективности реализации госпрограмм в 2020 году госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» не включена, так как по ней отсутствуют показатели уровня госпрограммы.

По государственной программе «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» предусмотрено увеличение расходов в 2022–2023 годах на 1 млрд рублей ежегодно, или на 27,7 %, по госпрограмме «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» в 2022 году – на 26,4 млрд рублей, или в 2,7 раза, в 2023 году – на 47,4 млрд рублей, или в 4,9 раза, при низком кассовом исполнении на 1 сентября 2021 года (5,7 и 25,9 % показателей сводной бюджетной росписи соответственно).

Законопроектом предусматривается уменьшение бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с показателями Федерального закона № 385-ФЗ по 10 госпрограммам (открытая часть).

Значительное уменьшение бюджетных ассигнований в 2022 году предусматривается по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» – на 44 170,4 млн рублей, или на 26,3 %, по сравнению с Федеральным законом № 385-ФЗ (в 2023 году – уменьшение на 51 675,6 млн рублей, или на 28,3 %, по сравнению с Федеральным законом № 385-ФЗ, в 2024 году – уменьшение на 216,2 млн рублей, или на 0,2 %, по сравнению с законопроектом на 2023 год) и обусловлено в основном перераспределением бюджетных ассигнований на обеспечение государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав и картографии в госпрограмму «Национальная система пространственных данных» и расходов на подпрограмму

«Туризм», реализация которой с 2022 года будет осуществляться в рамках госпрограммы «Развитие туризма».

В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещены 37 паспортов госпрограмм (открытая часть).

Законопроектом вносятся изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам (открытая часть). Показатели бюджетных ассигнований на 2022–2024 годы, предусмотренные паспортами, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

4.2. Комплаенс-риски при формировании государственных программ на основе бюджетного прогноза

Анализ представленных одновременно с законопроектом паспортов госпрограмм показал следующее.

В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится в Государственную думу одновременно с паспортами (проектами паспортов) государственных программ, проектами изменений указанных паспортов.

Отметим следующие недостатки при формировании государственных программ.

Паспорта госпрограмм, утвержденные на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 21 сентября 2021 года № 29) и представленные в материалах к законопроекту, содержат сведения о финансовом обеспечении и плановые значения показателей только на период 2022–2024 годов.

Формирование и представление проектов паспортов госпрограмм (комплексных программ) осуществлялось в соответствии с п. 31 и 33 Графика подготовки и рассмотрения в 2021 году документов и материалов, необходимых для разработки прогноза

социально-экономического развития Российской Федерации и федеральной адресной инвестиционной программы на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, а также федеральных целевых программ и проектов государственных программ, утвержденного первым заместителем председателя Правительства Российской Федерации А. Р. Белоусовым от 10 июня 2021 года № 5665п-П13.

При этом следует отметить, что в соответствии с Положением о системе управления государственными программами и Методическими рекомендациями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации показатели финансового обеспечения реализации госпрограмм за счет средств федерального бюджета за пределами планового периода определяются исходя из предельного объема расходов на реализацию госпрограмм в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период и указываются в паспорте по годам за весь период реализации.

Анализ Бюджетного прогноза, представленного одновременно с законопроектом, показал, что информация о финансовом обеспечении государственных программ приведена до 2024 года. При этом согласно текстовой части Бюджетного прогноза показатели госпрограмм за пределами 2024 года оцениваются на уровне 2024 года.

Кроме того, в Бюджетном прогнозе отсутствует информация по девяти госпрограммам, реализация которых началась в 2020 и 2021 году или планируется к началу в 2022–2023 годах.

При этом сроки реализации госпрограмм в основном продлены до 2030 года.

В соответствии с Положением о системе управления госпрограммами в паспорте госпрограммы отражается общий объем налоговых расходов Российской Федерации, предусмотренный в рамках госпрограммы.

Анализ представленных паспортов государственных программ показал, что только в 17 паспортах госпрограмм отражены объемы налоговых расходов Российской Федерации. При этом указанные объемы не соотносятся с объемами налоговых расходов Российской Федерации, содержащимися в документе «Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, оценка налоговых расходов Российской Федерации

на 2021 год и оценка налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов», представленном в составе материалов к законопроекту.

Кроме того, данный отчет содержит информацию об объемах налоговых расходов Российской Федерации еще по семи госпрограммам, которая не отражена в их паспортах.

В соответствии с п. 3 ст. 28 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) государственные программы Российской Федерации включают в себя подпрограммы. Согласно п. 15 и 23 Положения о системе управления госпрограммами федеральные проекты, ведомственные проекты, комплексы процессных мероприятий и отдельные мероприятия, направленные на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, группируются по направлениям (подпрограммам) государственной программы (комплексной программы), при этом перечень направлений (подпрограмм) содержится в паспорте госпрограммы.

Анализ представленных паспортов госпрограмм показал, что паспорта семи госпрограмм не содержат перечень направлений (подпрограмм) и федеральные проекты, ведомственные проекты, комплексы процессных мероприятий и отдельные мероприятия, направленные на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, в них не сгруппированы по направлениям (подпрограммам). Таким образом, указанные паспорта не соответствуют требованиям Федерального закона № 172-ФЗ и Постановления № 786.

Вместе с тем в соответствии приказом Минфина России от 11 июня 2021 года № 78н «О внесении изменений в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 года № 85н» из структуры кода бюджетной классификации исключены коды подпрограмм. В рамках проверки структуры госпрограмм выявлены факты отнесения одного структурного элемента госпрограммы к нескольким направлениям (подпрограммам), что снижает прозрачность отнесения расходов к направлениям (подпрограммам) и значительно затруднит мониторинг и контроль использования указанных

средств в ходе исполнения федерального бюджета по направлениям (подпрограммам) госпрограмм.

Установлены факты, свидетельствующие о недостаточном качестве планирования источников финансового обеспечения госпрограмм при их формировании и отражении в паспортах (консолидация расходов).

Согласно подпункту «в» п. 5 Положения о системе управления госпрограммами разработка и реализация госпрограмм осуществляется исходя из принципа обеспечения консолидации бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, оценки расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, направленных на реализацию государственной политики в соответствующих сферах и влияющих на выполнение запланированных в госпрограммах мероприятий (результатов).

По результатам анализа паспортов госпрограмм установлены факты, свидетельствующие о недостаточном качестве планирования источников финансового обеспечения госпрограмм при их формировании и отражении в паспортах.

Так, согласно представленному одновременно с законопроектом реестру расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, объем бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» составляет на 2022 год 17 106,1 млн рублей, на 2023 год – 12 629,7 млн рублей, на 2024 год – 3 363,9 млн рублей. При этом в паспорте указанной госпрограммы объем финансового обеспечения по строке «Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации», включающей предоставляемые субъектам Российской Федерации межбюджетные трансферты из федерального бюджета, отражен на 2022 год в размере 1 790,0 млн рублей, на 2023 год – 2 300,0 млн рублей, на 2024 год – 2 350,0 млн рублей, что на 15 316,1 млн рублей меньше объема предоставляемых межбюджетных трансфертов в 2022 году, в 2023 и 2024 годах на 10 329,7 млн рублей и 1 013,9 млн рублей соответственно.

Счетная палата ежегодно отмечает недостатки в части определения целей, показателей и задач.

Цели, показатели и задачи государственных программ не в полной мере соответствуют целям, установленным основными документами стратегического планирования, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено, что показатели, определенные указами Президента Российской Федерации, не полностью учтены в госпрограммах, а значения показателей по ряду госпрограмм не соответствуют значениям показателей, определенным указами президента Российской Федерации.

Так, Указом Президента Российской Федерации № 474 показатель «Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций» установлен в относительном выражении и составляет 15 %. Вместе с тем показатель госпрограммы «Развитие образования» «Общая численность граждан Российской Федерации, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений, в добровольческую (волонтерскую) деятельность» в абсолютном выражении составляет 13,1 млн человек в 2024 году.

4.3. Основные детерминанты эффективности проектного управления государственными программами

По экспертной оценке Счетной палаты, 35 из 47 госпрограмм (74,5 % общего количества госпрограмм) в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования. Несоответствие по аналогичному количеству госпрограмм было установлено Счетной палатой и в прошлые годы (по итогам 2016 и 2017 годов отмечалось по 31 госпрограм-

ме (77,5 %), по итогам 2018 года по 32 госпрограммам (80 %), по итогам 2019 года по 34 госпрограммам (81 %) по итогам 2020 года по 35 госпрограммам (81,4 %)).

В соответствии с пунктом 17 Положение о системе управления госпрограммами цели госпрограммы должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени. Вместе с тем по ряду госпрограмм цели не соответствуют установленным критериям, что не позволяет оценить конечный социально-экономический эффект от реализации госпрограммы, например:

- цель «Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся» госпрограммы «Развитие образования»;

- цели паспорта «Повышен уровень социального обеспечения граждан – получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий, направленного на рост их благосостояния, исходя из принципов адресности, справедливости и нуждаемости» и «Обеспечена социальная поддержка семей при рождении детей» госпрограммы «Социальная поддержка граждан».

Анализ значений показателей государственных программ свидетельствует о неизменности показателей по годам реализации (50 показателей, или 10,5 %, по 23 госпрограммам) либо о слабо выраженной динамике (87 показателей, или 18,2 %, по 30 госпрограммам). По госпрограмме «Охрана окружающей среды» плановые значения 6 из 29 показателей на 2022–2024 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха в населенных пунктах Российской Федерации (изменено название)» установлен на уровне 34 единиц, показателя «Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды» – на уровне 70 %, показателя «Количество российских антарктических станций и сезонных полевых баз» – на уровне 10 единиц.

По госпрограмме «Доступная среда» плановые значения два из трех показателей на 2022–2024 годы установлены на одном

уровне. Так, плановое значение показателя «Количество произведенных и транслированных субтитров для субтитрирования телевизионных программ общероссийских обязательных общедоступных каналов» установлен на уровне 16 000 часов, показателя «Доля инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации (услугами) в соответствии с федеральным перечнем в рамках индивидуальной программы реабилитации, в общей численности инвалидов» – на уровне 98 %. По государственной программе «Содействие занятости населения» по двум из восьми показателей на 2022–2024 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Уровень регистрируемой безработицы» установлен на уровне 1,3 %, показателя «Уровень безработицы по методологии МОТ» – на уровне 4,6 %. По государственной программе «Социальная поддержка граждан» по четырем показателям на 2022–2024 годы плановые значения установлены на уровне 100 % и по одному на уровне 99,9 %, что не позволяет очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели.

Анализ показателей государственных программ, отраженных в паспортах, свидетельствует об изменении перечня и отдельных значений показателей по большинству госпрограмм. Вместе с тем Счетная палата обращает внимание на избыточность показателей. Так, в разделах 2 «Показатели государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации» паспортов госпрограмм отражены 477 показателей уровня госпрограммы, что на 201 показатель, или на 72,8 %, больше плановых показателей уровня госпрограммы, отраженных в Сводном годовом докладе за 2020 год. При этом из указанного 201 показателя на долю семи госпрограмм, реализация которых началась в 2021 году или начнется в 2022–2023 годах, приходится 61 показатель. По 11 госпрограммам наблюдается снижение количества показателей на уровне госпрограммы, по девяти госпрограммам количество показателей не меняется, и по 22 госпрограммам их количество увеличивается.

Наибольшее увеличение количества показателей уровня государственной программы в 2022 году отмечается по госпрограмме «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» – на 19 показателей, или в 7,3 раза, при этом все 22 показателя указанной госпрограммы заявлены как связанные с национальными целями; по госпрограмме «Социальная поддержка граждан» – на 19 показа-

телей, или в 5,7 раза, при этом все 23 показателя указанной госпрограммы заявлены как связанные с национальными целями; по госпрограмме «Охрана окружающей среды» – на 16 показателей, или в 2,3 раза, при этом 14 из 28 показателей госпрограммы заявлены как связанные с национальными целями. По мнению Счетной палаты, значительное количество показателей не способствует концентрации государственных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе и эффективному управлению госпрограммами, а также не позволяет осуществлять полноценный контроль за их реализацией и принимать управленческие решения. При этом в паспортах 36 госпрограмм 291 показатель из 377, или 77,2 % заявлен, как связанный с национальными целями.

Следует отметить, что в паспортах ряда госпрограмм по-прежнему установлены целевые показатели (индикаторы), по которым не были представлены фактические значения при формировании уточненного годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности госпрограммы за 2020 год. Так, в паспорте госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» предусматривается три из 15 показателей уровня госпрограммы, по которым не было представлено фактическое значение, и срок их формирования выходит за рамки формирования годового отчета (уточненного годового отчета). В паспорте госпрограммы «Охрана окружающей среды» предусматривается шесть из 28 показателей уровня госпрограммы, по которым не было представлено фактическое значение или срок их формирования выходит за рамки формирования годового отчета (уточненного годового отчета). Счетная палата обращает внимание, что значительное количество показателей на уровне государственной программы и вероятный рост показателей на уровне структурных элементов государственных программ в ходе утверждения паспортов структурных элементов может затруднить контроль за их реализацией и принятием управленческих решений. В соответствии с Положением о системе управления госпрограммами госпрограммы включают в себя в том числе паспорта структурных элементов. В законопроекте запланировано финансовое обеспечение 523 структурных элементов государственных программ (табл. 9),

Таблица 9

**Типы структурных элементов, предусмотренных к финансированию
в законопроекте, (млрд рублей)**

Тип структурного элемента	Количество структурных элементов	Доля структурных элементов	2022 год	Доля в общем объеме 2022 год	2023 год	Доля в общем объеме 2023 год	2024 год	Доля в общем объеме 2024 год
Федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов	119	22,6	2 836,2	18,2	2 966,1	18,3	3 062,0	18,5
Федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов	111	21,1	2 343,8	15,1	2 426,8	14,9	2 300,4	13,9
Ведомственные проекты	84	16,0	262,3	1,7	228,8	1,4	232,5	1,4
Федеральные целевые программы	8	1,5	172,9	1,1	188,3	1,2	188,0	1,1
Комплексы процессных мероприятий	201	38,2	9 889,3	63,5	10 359,0	63,8	10 711,9	64,6
Резервные средства без типа структурного элемента	-	-	59,4	0,4	74,0	0,5	75,2	0,5
Всего	523	100	15 563,9	100	16 243,0	100	16 570,0	100

по каждому из которых предусматривается формирование паспорта, что в 2,5 раза больше, чем паспортов, разрабатываемых в разрезе подпрограмм и федеральных целевых программ в соответствии с действующим до конца 2021 года Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588.

Наибольшее количество структурных элементов отмечается по госпрограмме «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и составляет 71 структурный элемент.

Несмотря на то что государственные программы разрабатываются на принципах проектного управления, анализ проектной и процессной частей госпрограмм показал, что доля проектной части госпрограмм составляет в 2022 году 36 % общего объема расходов на реализацию госпрограмм (открытая часть), в 2023 году – 35,8 %, в 2024 году – 34,9 %.

При этом по двум госпрограммам («Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «Управление государственным материальным резервом») бюджетные ассигнования на проектную часть не предусмотрены, а по 6 госпрограммам она составляет менее 5 %. Проектная часть 6 госпрограмм составляет 100 % (табл. 10).

Таблица 10

**Доля проектной части в общем объеме расходов
на реализацию госпрограммы**

Диапазон полученного значения	Количество программ
0	– по 2 госпрограммам (4,3 % всех госпрограмм)
от 0 до 5	– по 6 госпрограммам (12,8 %)
от 5 до 15	– по 6 госпрограммам (12,8 %)
от 15 до 50	– по 7 госпрограммам (14,9 %)
от 50 до 90	– по 10 госпрограммам (21,3 %)
от 90 до 99,9	– по 10 госпрограммам (21,3 %)

Диапазон полученного значения	Количество программ
100	– по 6 госпрограммам (12,8 %)

Эффективность применения принципов проектного управления государственными программами возможно оценить в дальнейшем по результатам правоприменительной практики и оценки эффективности реализации госпрограмм.

С 2022 года перечень госпрограмм предусматривает их новую группировку по восьми направлениям реализации:

I. «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (5 госпрограмм).

II. «Возможность для самореализации и развития талантов» (4 госпрограммы).

III. «Комфортная и безопасная среда для жизни» (7 госпрограмм).

IV. «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (8 госпрограмм).

V. «Развитие науки, промышленности и технологий» (8 госпрограмм).

VI. «Цифровая трансформация (2 госпрограммы).

VII. «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм).

VIII. «Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества» (10 госпрограмм).

До 2022 года предусматривалась группировка госпрограмм по 5 направлениям реализации: I. «Новое качество жизни» (10 госпрограмм); II. «Инновационное развитие и модернизация экономики» (20 госпрограмм); III. «Обеспечение национальной безопасности» (8 госпрограмм); IV. «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм); V. «Эффективное государство» (4 госпрограммы).

Из 20 госпрограмм, включенных в действующее до 2022 года (табл. 11), направление реализации II. «Инновационное развитие и модернизация экономики», большинство содержится в новых направлениях реализации, IV. «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» и V. «Развитие науки, промышленности и технологий».

Сравнительный анализ состава действующих в 2021 году и новых направлений реализации государственных программ

Направления реализации государственных программ	Новое качество жизни	Инновационное развитие и модернизация экономики	Обеспечение национальной безопасности	Сбалансированное региональное развитие	Эффективное государственство	Новые ГП с 2022–2023 гг.
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	ГП-01, ГП-03, ГП-04, ГП-07, ГП-13					
Возможности для самореализации и развития талантов	ГП-02, ГП-11, ГП-46					ГП-55
Комфортная и безопасная среда для жизни	ГП-05, ГП-12	ГП-24, ГП-48	ГП-08, ГП-10		ГП-42	
Достойный эффективный труд и успешное предпринимательство		ГП-15, ГП-25, ГП-26, ГП-28, ГП-29, ГП-30, ГП-53			ГП-39	
Развитие науки, промышленности и технологий		ГП-16, ГП-17, ГП-18, ГП-19, ГП-20, ГП-21, ГП-22, ГП-47				
Цифровая трансформация		ГП-23				ГП-54
Сбалансированное региональное развитие				ГП-34, ГП-35, ГП-36, ГП-37, ГП-43, ГП-45		
Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества	ГП-44		ГП-31, ГП-32, ГП-49, ГП-50, ГП-51, ГП-52		ГП-41, ГП-56	ГП-57

Примечание: В таблице указаны номера государственных программ в соответствии с ее кодом, применяемом в коде бюджетной классификации Российской Федерации.

В законопроекте на 2022 год предусматривалось увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года, по пяти направлениям наибольшее увеличение расходов предусматривается по направлению V. «Развитие науки, промышленности и технологий» – на 140,4 млрд рублей, или на 7,5 %.

На 2022 год уменьшение бюджетных ассигнований по сравнению с 2021 годом предусматривается по трем направлениям. Наибольшее уменьшение расходов предусматривается по направлению «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» – на 451,4 млрд рублей, или на 11,7 %.

В соответствии со Сводным годовым докладом за 2020 год, по оценке Минэкономразвития России, по одной госпрограмме установлена низкая степень эффективности и по 14 госпрограммам – степень эффективности ниже среднего.

Из них, по оценке Счетной палаты, по шести госпрограммам их оценка также соответствует низкому уровню, по одной госпрограмме – среднего уровня и восемью госпрограммами не подлежали оценки.

Информация о расходах федерального бюджета на 2020–2024 годы по указанным государственным программам Российской Федерации (открытая часть) представлена в *Приложении 2*.

В законопроекте на 2022 год по семи из указанных госпрограмм, по которым оценка Счетной палаты соответствовала низкому уровню, предусматривается уменьшение бюджетных ассигнований (открытая часть) на 2022 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года.

Наибольшее уменьшение расходов предусматривается по госпрограмме «Космическая деятельность России» – на 40,3 млрд рублей, или на 16,1 %, при этом наибольшая доля уменьшения – по госпрограмме «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» – на 0,5 млрд рублей, или на 49 %, и по госпрограмме «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» – на 22,8 млрд рублей, или на 38,8 %.

По остальным восьми госпрограммам предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) в 2022 году по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года.

Наибольшее увеличение на 2022 год бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года предусматривается по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – на 86,9 млрд рублей, или на 18,4 %, и по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» – на 73,8 млрд рублей, или на 22,9 %. При этом наибольшая доля увеличения – по госпрограмме «Развитие энергетики» – на 13,3 млрд рублей, или на 84,7 %, и по госпрограмме «Охрана окружающей среды» – на 40,8 млрд рублей, или на 48 %.

Подробный анализ по госпрограммам, в том числе информация о несоответствии целей и показателей госпрограмм, задач структурных элементов госпрограммы национальным целям, приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также показателям, характеризующим достижение таких приоритетов и целей, установленных документами стратегического планирования, федеральными законами, решениями президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, о динамике показателей, а также об отражении в паспортах показателей, по которым отсутствуют фактические значения на дату формирования отчетности в связи с поздними сроками формирования статистических данных, представлен в подробных отчетах Счетной палаты РФ.

5. АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 2019–2021 ГОДЫ

5.1. Комплаенс социально-экономической характеристики Свердловской области в период 2019–2021 годов

Свердловская область – один из 85 субъектов Российской Федерации, которая входит в состав Уральского федерального округа.

Граничит на западе с Пермским краем, на севере – с Республикой Коми и Ханты-Мансийским автономным округом, на востоке – с Тюменской областью, на юге – с Курганской, Челябинской областями и Республикой Башкортостан.

Датой основания административного центра области (город Екатеринбург) принято считать 1723 год, когда начал работу Казенный металлургический завод на реке Исеть. В свое время область была частью Сибирской губернии, а затем Зауральской области Пермской губернии Российской империи. Образована как область РСФСР 17 января 1934 года при разделении Уральской области, в нынешних границах с 1938 года – после выделения из ее состава Пермской области.

Свое название область получила от своего административного центра – города Свердловска (ныне Екатеринбург). Название появилось 17 января вместе с образованием самой области. После переименования Свердловска в Екатеринбург область не была переименована.

На территории Свердловской области находятся 30 районов, в которые входят 36 городских населенных пункта (в том числе

15 городов и 21 поселок городского типа), и 1473 сельских населенных пункта (в том числе 296 поселков, 330 сел, 845 деревень и 2 хутора). В области 26 городов областного значения, в которые входят 33 городских населенных пунктов (в том числе 30 городов и 3 поселка городского типа) и 302 сельских населенных пункта (в том числе 229 поселка, 25 сел, 47 деревень и 1 хутор). В регионе есть четыре города-ЗАТО:

- г. Лесной: городской населенный пункт г. Лесной и четыре сельских населенных пункта;

- г. Новоуральск: городской населенный пункт г. Новоуральск и пять сельских населенных пунктов (1 поселок, 1 село и 3 деревни);

- п. Свободный: городской населенный пункт п. Свободный;

- п. Уральский: городской населенный пункт п. Уральский [16].

В соответствии с Уставом Свердловской области административно-территориальными единицами Свердловской области, входящими в состав отдельных административно-территориальных единиц Свердловской области, являются восемь районов города Екатеринбурга (Академический, Верх-Исетский, Железнодорожный, Кировский, Ленинский, Октябрьский, Орджоникидзевский, Чкаловский); три района города Нижнего Тагила (Дзержинский, Ленинский, Тагилстроевский) и два района города Каменска-Уральского (Красногорский, Синарский) [16].

Административное устройство определяется Уставом области и областным законодательством. В 1996 году для координации деятельности областных органов власти область была поделена на пять управленческих округов: Северный (с центром в городе Краснотурьинске), Западный (Первоуральск), Горнозаводской (Нижний Тагил), Восточный (Ирбит) и Южный (Каменск-Уральский). Муниципальное образование «город Екатеринбург» не входит ни в один из управленческих округов. Законодательно установлено, что округа территориальными межотраслевыми исполнительными органами государственной власти Свердловской области. При этом они не являются членами правительства Свердловской области [17].

На сегодняшний день Свердловская область – это одна из крупнейших экономически развитых территорий России

с высоким уровнем деловой, культурной и общественной активности, а также Свердловская область является одним из наиболее перспективных субъектов Российской Федерации.

По большинству социально-экономических показателей развития Свердловская область входит в первую десятку регионов Российской Федерации.

Как и другие субъекты, Свердловская область столкнулась с распространением вируса COVID-19, вызвавшим пандемию во всем мире. Далее будет проведена оценка влияния кризиса на социально-экономическое состояние региона, а также рассмотрены последствия распространения COVID-19.

Промышленность. Свердловская область является одним из важнейших промышленных регионов России. В структуре промышленного комплекса доминируют черная и цветная металлургия, обогащение урана и железной руды, машиностроение, пищевая промышленность и химический комплекс.

В табл. 12 показан общий объем отгруженной промышленной продукции по полному кругу организаций.

Из данных табл. 12 видно, что наметилась положительная тенденция увеличения объемов отгружаемой промышленной продукции, при этом в 2020 году прирост по отношению к 2019 году незначительный и составил 0,8 % (19,0 млрд руб.), однако уже к 2021 году прирост в сравнение с 2020 годом составил 23,3 % (578,7 млрд руб.).

Наибольший объем произведенной продукции наблюдается в обрабатывающем производстве, в период с 2019 по 2021 год наблюдается рост показателя, так в 2020 году он увеличился на 1,6 % (на 32,7 млрд руб.), а к 2021 году вырос на 22,7 % (на 470,8 млрд руб.).

В том числе произошел постепенный рост производства пищевых продуктов на 6,7 % (на 6,6 млрд руб.) в 2020 году и на 9,5 % (на 9,9 млрд руб.) в 2021 году, это связано отчасти с ростом потребления населения в период пандемии, так как из-за локдауна, а также перевода многих сотрудников на дистанционную работу, люди стали больше покупать продуктов.

**Динамика объемов отгруженной промышленной продукции по полному кругу организаций
в период 2019–2021 гг., млрд руб.,% [18]**

Показатели	Год			Темп роста,% 2020/2019	Темп роста,% 2021/2020
	2019	2020	2021		
Добыча полезных ископаемых	92,7	92,5	163,6	99,8	176,8
Обрабатывающие производства, в том числе:	2039,5	2072,2	2543,0	101,6	122,7
производство пищевых про- дуктов	97,8	104,4	114,3	106,7	109,5
производство металлургическое	1077,9	1050,2	1473,6	97,4	140,3
производство химических ве- ществ и химических продуктов	77,1	80,6	91,6	104,5	113,6
Обеспечение электрической энер- гией, газом и паром; кондициони- рование воздуха, в том числе:	255,34	245,2	252,3	96,0	102,9
производство, передача и распре- деление электроэнергии	184,0	179,4	178,3	97,5	99,4
производство, передача и рас- пределение пара и горячей воды; кондиционирование воздуха	63,7	60,3	66,1	94,7	109,6
Водоснабжение; водоотведение, ор- ганизация сбора и утилизации от- ходов, деятельность по ликвидации загрязнений	81,0	77,6	107,4	95,8	138,4
Итого	2468,5	2487,5	3066,3	100,8	123,3

Металлургическое производство снизилось в 2020 году на 2,6 %, или на 27,7 млрд рублей, а в 2021 году выросло на 40,3 %, или на 423,4 млрд рублей. Снижение в 2020 году связано с ростом международной напряженности, а также оказало влияние распространение COVID-19. Здесь же можно отметить в качестве причины снижение курса рубля спад потребности в базовых отраслях экономики, высокая волатильность на сырье также оказала воздействие на объем инвестиций в отрасли и, как следствие, на снижение численности работников [19].

Постепенный рост показали отрасли производства химических веществ и химических продуктов на 4,5 % (на 3,5 млрд рублей) в 2020 году и на 13,6 % (на 11 млрд рублей) в 2021 году. Рост объясняется расширением ассортимента выпускаемой продукции потребительского и медицинского сектора, создание и развитие производств инновационных лекарственных препаратов, создание новых производств в период пандемии [20].

У показателя «обеспечение электрической энергией, газом и паром» незначительное снижение в 2020 году на 4 % (на 10,1 млрд рублей), что отчасти объясняется относительно теплой погодой в регионе с марта, это снизило расходы на отопление жилых домов. В 2021 году замечен прирост на 2,9 %, или на 7,1 млрд рублей, соответственно, это также обусловлено погодой в регионе, которая была значительно холоднее, чем в предшествующий год.

В 2020 году наблюдается сокращение добычи полезных ископаемых на 0,2 % или на 0,2 млрд рублей соответственно, однако уже к 2021 году добыча увеличилась на 76,8 %, или на 71,0 млрд рублей. Сокращение добычи полезных ископаемых было проблемой региона уже давно, так как отрасль требует серьезных инвестиций и модернизации, на которую не выделялось достаточно финансирования, однако в 2021 году началась разработка нового месторождения с применением современной техники и технологий производства, что в будущем по прогнозам не только позволит добывать до 13 млн т в год, но также поспособствует экономическому развитию Свердловской области.

Отрасли водоснабжения, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений снижались в 2020 году на 4,2 %, или 3,4 млрд рублей, но в 2021 году произо-

шел стремительный рост на 38,4 %, или 29,8 млрд рублей, соответственно.

Сельское хозяйство, строительство, автомобильный транспорт, потребительский рынок. Сельское хозяйство Свердловской области не является приоритетной отраслью для Свердловской области, однако отрасль играет немаловажную роль в экономике региона. На территории области активно развивается животноводство и растениеводство. Рассматривая общий объем продукции сельского хозяйства, произведенной хозяйствами всех категорий (табл. 13), следует отметить увеличение к 2020 году на 1,7 % (на 1,6 млрд рублей), и к 2021 году – на 6,1 % (на 6,0 млрд рублей). Увеличение производства связано с ростом инвестиций в агропромышленных комплекс, несмотря на пандемию, предприятия не стали снижать уровень продовольственной безопасности региона, так как требовалось обеспечивать жителей Свердловской области качественными продуктами питания.

Таблица 13

**Динамика стоимости продукции хозяйств всех категорий
в период 2019–2021 гг., млрд руб., % [18]**

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Продукция сельского хозяйства	92,0	93,6	99,3	101,7	106,1
Продукция растениеводства	37,0	35,8	38,8	96,8	108,4
Продукция животноводства	55,0	57,8	60,5	105,1	104,7

Строительство. В Свердловской области, как и в других регионах Российской Федерации, идет активная застройка, которая даже в период пандемии не прекращалась, а лишь увеличилась. Благодаря росту стоимости цены 1 м² в последние годы, а также различным льготам от государства, застройщики и в целом отрасль чувствовали себя хорошо в период активного распространения коронавируса.

В табл. 14 представлена динамика общего объема введенных в действие зданий жилого и нежилого назначения, а также средняя цена за 1 м².

Таблица 14

**Динамика основных показателей отрасли «Строительство»
Свердловской области в период 2019–2021 гг. [18]**

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Число зданий, ед.	7122	8272	10877	116,1	131,5
Средняя стоимость строительства 1 м ² общей площади помещений во введенных в эксплуатацию жилых домах, руб.	45015	50247	56810	111,6	113,1

Из данных табл. 14 следует, что в 2020 году количество введенных зданий увеличилось на 16,1 %, или на 1150 единиц, а в 2021 году – на 31,5 %, или на 2605 единиц. При этом, как уже отмечалось выше, растет средняя стоимость 1 м² жилья, так в 2020 году произошел рост на 11,6 %, или на 5232 рубля, а в 2021 году на 113,1 %, или на 6563 рубля. Рост происходит за счет увеличения спроса населения на жилой фонд, так как в период кризиса кто-то воспользовался низкими ставками по ипотеке на квартиры от застройщиков, участвующих в льготной программе государства, а кто-то предпочел для сохранности своих средств вложить их в недвижимость.

Автомобильный транспорт. Свердловская область является важным транспортным узлом, так как через нее проходят не только железнодорожные и воздушные трассы общероссийского значения, но также и автомобильные.

В табл. 15 представлен анализ грузооборота автомобильного транспорта и перевозка груза.

Таблица 15

Динамика основных показателей отрасли «Автомобильный транспорт» Свердловской области в период 2019–2021 гг. [19]

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Грузооборот автомобильного транспорта (по кругу крупных и средних организаций), млн тонн-км	5123,4	6543,9	9011,2	127,7	137,7
Автомобильным транспортом (по кругу крупных и средних организаций) перевезено груза, млн тонн-км	33,7	34,3	31,5	101,8	91,8

Грузооборот увеличился на 27,7 %, или на 1 450,5 млн тонн-км в 2020 году, и в 2021 году – на 37,7 %, или на 2 467,3 млн тонн-км. Грузооборот увеличивается за счет роста объемов отгруженной промышленной продукции, а также благодаря возрастающей динамики строительства жилых домов. Перевозка груза автомобильным транспортом увеличилась в 2020 году на 1,8 %, или на 0,6 млн тонн-км, а в 2021 году уменьшилась на 8,2 %, или на 2,8 млн тонн-км. Снижение показателя в 2021 году связан с сокращением розничной и оптовой торговли в исследуемый период.

Потребительский сектор. Потребительский сектор Свердловской области имеет достаточно разнообразную структуру и один из самых востребованных в регионе, так как в области много торговых площадок и ниш, которые до конца не закрыты.

Таблица 16

Динамика показателей потребительского сектора Свердловской области в период 2019–2021 гг.

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
Оборот розничной торговли, млрд руб.	1196,9	1117,6	1215,1	93,4	108,72
Оборот общественного питания, млрд руб.	54,9	38,8	47,4	70,7	122,16
Индекс потребительских цен	103,7	104,2	108,1	100,5	103,7

Примечание: На основании источников: [18; 19].

Анализируя ситуацию на потребительском рынке, можно заметить, что в 2020 году происходил небольшой спад по показателям, так как регион долгое время провел в локдауне и не все успели перестроиться под новые реалии, но уже в 2021 году потребительский сектор восстановил свои докризисные показатели. Так, оборот розничной торговли к 2020 году снизился на 79,3 млрд руб. (на 6,6 %) в связи с закрытием торговых центров и магазинов в период локдауна, сыграло также то, что снизилась покупательская способность населения Свердловской области, однако уже к 2021 году спрос вырос на 97,5 млрд руб. (на 8,72 %), рост связан с увеличением индекса потребительских цен в 2020 году на 0,5 %, а в 2021 году – на 3,7 %, а также открытием торговых центров и магазинов для посещения.

У оборота общественного питания все несколько хуже: в 2020 году оборот снизился на 16,1 млрд рублей (на 29,3 %), а в 2021 году вырос на 8,6 млрд рублей (на 22,2 %), однако так и не достиг докризисных значений, так как в регионе все еще действовали ограничения на вход в зоны общественного питания только по QR-коду.

Рынок труда. В табл. 17 наглядно продемонстрирована динамика показателей по рынку труда в период 2019–2021 гг.

Таблица 17

**Динамика показателей по рынку труда Свердловской области
в 2019–2021 гг., тыс. человек [18]**

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Численность трудоспособ- ного населения, в том числе	2124,5	2109,1	2120,7	99,3	100,6
мужчины	1082,7	1076,3	1082,4	99,4	100,6
женщины	1041,8	1032,8	1038,3	99,1	100,5

Из данных табл. 17 следует, что численность трудоспособного населения Свердловской области снижается к 2020 году на 0,7 %, или на 15,4 тыс. человек, а в 2021 году показатель вырос на 0,6 %, или на 11,6 тыс. человек. Сокращение произошло на фоне распространения коронавируса, так как многие предприятия столкнулись с простоями и не могли выплачивать заработную плату своим сотрудникам, что привело к массовым сокращениям персонала. Положительный момент, что к 2021 году ситуация нормализовалась, так как значения опустились ближе к докризисному уровню.

Из данных табл. 17 следует, что численность трудоспособных мужчин сократилась на 0,6 % (на 6,4 тыс. человек) в 2020 году, но уже к 2021 году увеличилась на 0,6 % (на 6,1 тыс. человек). На рис. 4 представлена структура трудоспособного мужского населения Свердловской области за 2019–2021 годов.

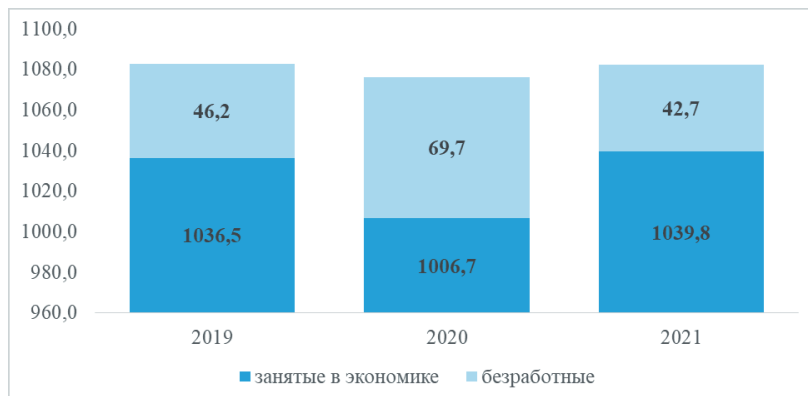


Рис. 4. Структура численности трудоспособного мужского населения Свердловской области за 2019–2021 гг. [18]

Как видно на рис. 4, в 2020 году изменилась структура численности трудоспособного мужского населения. Так, число безработных увеличилось на 50,8 %, или на 23,5 тыс. человек, в то время как занятых в экономике сократилось на 2,9 %, или на 48,2 тыс. человек. Произошла такая ситуация из-за распространения коронавируса и сокращения рабочих мест вследствие закрытия предприятий.

В 2021 году, благодаря активной поддержке правительства и различных льгот, показатели вернулись к докризисным значениям. Так, число безработных мужчин сократилось на 38,8 %, или на 36 тыс. человек, а число занятых выросло на 3,3 %, или на 33,1 тыс. человек.

Численность трудоспособного женского населения Свердловской области сократилась в 2020 году на 0,9 %, или на 9 тыс. человек, а в 2021 году увеличилась на 0,5 %, или на 5,5 тыс. человек. На рис. 5 представлена структура численности трудоспособного женского населения Свердловской области в период 2019–2021 годов.

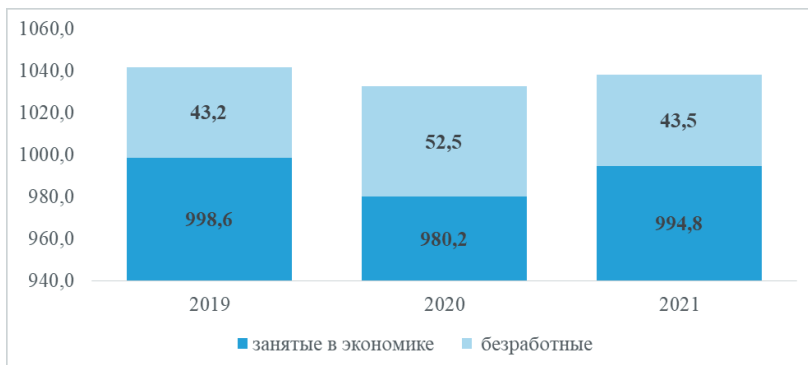


Рис. 5. Структура трудоспособного женского населения Свердловской области в период 2019–2021 гг. [18]

Так, на рис. 5 видно, что в 2021 году увеличилось количество безработных женщин на 21,7 %, или на 9,3 тыс. человек, в то время как занятых сократилось на 1,8 %, или на 18,4 тыс. человек, так как для 2020 года было характерно сокращение численности рабочих мест, что и привело к росту безработицы.

В 2021 году произошел рост показателя занятых на 1,5 %, или на 14,6 тыс. человек, при сокращении безработицы среди женщин на 17,2 %, или на 9 тыс. человек. Во многом поспособствовали льготные кредиты для предприятий для выплаты заработной платы работникам, а также предоставление налоговых льгот для субъектов бизнеса, чтобы снизить их расходы.

Исследуя рынок труда, следует также отметить (рис. 6), что среднемесячная заработная плата одного работника по полному кругу организаций Свердловской области стабильно увеличивается из года в год, так к 2020 году прирост составил 5,51 %, а в абсолютном выражении – на 2 254 рубля, к 2021 году виден прирост на 12,19 %, или на 5 261 рубль.

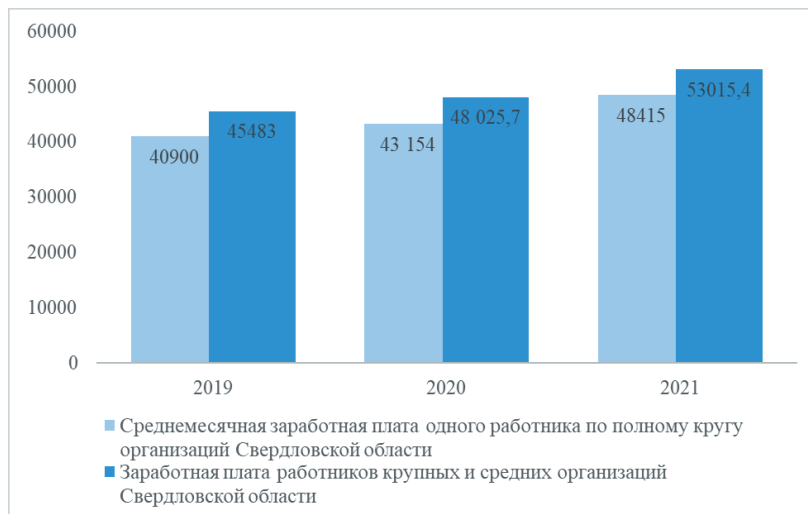


Рис. 6. Динамика среднемесячной заработной платы одного работника по полному кругу организаций и заработной платы работников крупных и средних организаций Свердловской области, руб. [19]

При этом заработная плата работников крупных и средних организаций Свердловской области значительно выше, чем среднемесячная заработная плата по региону (рис. 6). Заработок работников крупных и средних предприятий также растет, к 2020 году заработная плата увеличилась на 5,59 % (на 2 542,7 рублей), а к 2021 году – на 10,39 % (на 4 989,7 рублей).

Демографическая ситуация. В Свердловской области на 2022 год, по данным Росстата, проживает 4 264 340 человек. Плотность населения на 2022 год составляет 21,95 чел./км². Городское население составляет 85,94 % от всех жителей региона.

В табл. 18 представлена динамика показателей демографии, которая сложилась в период 2019–2021 годы.

Таблица 18

**Динамика показателей демографической ситуации
в Свердловской области в период 2019–2021 гг. [19]**

Показатель	Единица измерения	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
		2019	2020	2021		
Родилось	тыс. детей	46,3	44	43,0	95,03	97,73
Умерло	тыс. человек	57,6	67,4	76,9	117,01	114,09
Естественная убыль населения	тыс. человек	11,3	23,4	33,9	207,08	144,87

В регионе смертность преобладает над рождаемостью уже не один год, в период распространения коронавируса ситуация лишь ухудшилась. В Свердловской области прослеживается отрицательная тенденция роста естественной убыли населения, в 2020 году произошло увеличение в два раза, а в 2021 году – на 44,87 %.

Финансы. В таблице представлен анализ динамики финансового результата крупных и средних предприятий, а также их прибыль. Как видно из данных табл. 19, в 2020 году наблюдается снижение исследуемых показателей на 27 и 15 % соответственно, но в 2021 году предприятия продемонстрировали хорошие результаты деятельности, подстроившись под ситуацию и обыграв ее в свою пользу, и таким образом увеличили показатели в два раза.

Таблица 19

**Динамика показателей крупных и средних предприятий
Свердловской области в 2019–2021 гг., млрд руб. [19, 20]**

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Финансовый результат, полученный крупными и средними предприятиями	354,4	257,08	617	73	240,0

Окончание табл. 19

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Прибыль при- быльных крупных и средних органи- заций	384,3	327,75	655,5	85	200

Инвестиции в основной капитал. Свердловская область может быть интересной для инвесторов, так как регион активно развивается и стремится создать благоприятные условия для осуществления предпринимательской деятельности. Активно ведется поддержка субъектов малого и среднего бизнеса (далее – МСП), а также упрощается процедура ведения бизнеса и устраняются избыточные нормы при осуществление предпринимательской деятельности, также предоставляет возможность использовать инфраструктурные облигации для финансирования своего проекта, открываются новые рыночные ниши для компаний и т. д.

В табл. 20 представлены основные показатели инвестиций в основной капитал в период 2019–2021 годы.

Таблица 20

Динамика основных показателей инвестиций в основной капитал в Свердловской области в период 2019–2021 гг., [19]

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций (с учетом субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами), млрд руб.	450,4	432,7	412,8	96,1	95,4

Окончание табл. 20

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
Процентный уровень инвестиций, освоенных крупными и средними организациями организациями Свердловской области, %	64,5	74,2	74,1	–	–

Объем инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций сократился за исследуемый период (на 3,9 % в 2020 году и на 4,6 % в 2021 году), в то же время, несмотря на рост процента освоенного объема крупными и средними предприятиями в Свердловской области, он все еще не достиг 100 %. Причиной служит распространение COVID-19, и таким образом у предприятий не было возможности использовать все заявленные объемы инвестиционных вложений.

Несмотря на то, что быстро распространившийся вирус пошатнул экономику региона в 2020 году, из-за чего многие отрасли понесли потери, коронавирус стал неким стимулом роста Свердловской области в 2021 году, так как многие отрасли показали огромный прирост по ряду показателей. Те из предприятий, что смогли перестроиться под новые реалии, получили прибыль в два раза выше, чем в предыдущем периоде. Положительным моментом также является то, что заработная плата работников продолжает увеличиваться, а безработица сокращаться к 2021 году. Однако все также остается большая проблема с ростом смертности в регионе, которая лишь ухулилась с приходом COVID-19.

5.2. Оценка реализации социально ориентированных государственных программ Свердловской области

Пандемия нанесла огромный ущерб мировой экономике: вследствие экономических ограничений происходит «сжатие» потребительского спроса; снижаются объемы производства

в реальном секторе; перераспределяются значительные объемы бюджетных средств на поддержку социальной сферы.

Российская Федерация и регионы с самого начала принимали активные меры по борьбе с короновирусной инфекцией, было значительно увеличено финансирование социальной сферы, что представлено в табл. 21. Так, в 2020 году произошло увеличение на 22,6 %, или на 39 349,5 млн рублей, и на 9 %, или на 19 094,0 млн руб.

Таблица 21

Динамика расходов бюджета Свердловской области на социальную сферу в период 2019–2021 годов, млн руб.

Показатель	Год			Темп роста 2020/2019, %	Темп роста 2021/2020, %
	2019	2020	2021		
	(испол- нено)	(испол- нено)	(испол- нено)		
Социальная сфера, в том числе:	173780,3	213129,8	232222,6	122,6	109,0
образование	67529,3	73995,0	82284,9	109,6	111,2
культура	3736,0	3168,7	3276,2	84,8	103,4
здравоохранение	25897,3	39581,3	45553,2	152,8	115,1
социальная политика	71229,0	86990,1	87611,6	122,1	100,7
физическая культура и спорт	5388,7	9394,7	13496,7	174,3	143,7

Примечание: составлено на основании источников [20–23].

В 2020 году все образовательные учреждения были вынуждены перейти на дистанционное обучение, для поддержки учреждений, а в особенности школ, были выделены дополнительные субсидии.

«Культура» была единственной из социальной сферы, у которой сократилось финансирование в 2020 году на 15 %. Это связано с тем, что учреждения культуры перешли на дистант, и большинство было закрыто для посещения.

Повышение уровня значимости «Здравоохранения» в 2020 году связано с тем, что на данную отрасль возложена самая большая нагрузка и ответственность, так как на кону стоят жизни граждан Свердловской области. Врачи и медицинский персонал делают все возможное, что в их силах, для снижения уровня смертности от коронавируса, скорейшего выздоровления и реабилитации пациентов. Для обеспечения их деятельности было закуплено новое оборудование, в том числе большое количество аппаратов ИВЛ, также была повышена заработная плата работников и назначены дополнительные выплаты.

В 2020 году по разделу «Социальная политика» произошло увеличение финансирования на 22,1 %. Причин для такого роста много: рост объемов средств, выделяемых на выплаты пособий по безработице (увеличение почти в четыре раза!), осуществление выплат гражданам, перенесшим коронавирус, приобретение жилья детям сиротам, перечисление средств за неработающее население и т. д.

Существенный рост финансирования в 2020 году по направлению «Физическая культура и спорт» обусловлен необходимостью подготовки к спортивным мероприятиям в рамках летней Универсиады, которая будет проходить в Екатеринбурге в 2023 году.

В 2021 году финансирование по направлению «Образование» увеличилось на 11,2 %, так как были открыты новые центры образования, также закончено строительство двух школ для увеличения мест, так как количество детей дошкольного возраста увеличивается и школы уже не могут вместить всех. Также были обновлены материально-технические базы, открыты новые мастерские и другие проведены мероприятия для улучшения качества образования.

Раздел «Культура» в 2021 году увеличился на 3,4 %, но так и не вернулся к докризисным значениям. В рамках выделенных денег была произведена модернизация муниципальных театров.

В 2021 году продолжалась борьба с новой коронавирусной инфекцией, денежные средства были направлены на:

- закупку авиационных работ с целью оказания медицинской помощи;

- заключение государственных контрактов на поставку лекарственных препаратов для пациентов с сердечно-сосудистыми заболеваниями на общую сумму 160 млн рублей;

- на закупку вакцин для населения от кори, пневмонии, коронавируса и т. д.;
- закупка лекарственных препаратов для пациентов с коронавирусом;
- на затраты по капитальному ремонту больниц в размере 83,4 млн рублей;
- замену шести фельдшерско-акушерских пункта;
- закупку нового оборудования для двух региональных сосудистых центров и шести первичных сосудистых отделений;
- государственную поддержку работников здравоохранения для предотвращения утечки кадров; и т. д.

Незначительно (на 0,7 % по отношению к 2020 году) увеличились расходы на раздел «Социальная политика». В рамках расходов были произведены социальные выплаты родителям, также увеличились выплаты пособий по безработице, так как число безработных резко выросло в 2020 году, как отмечалось ранее.

В рамках направления «Физическая культура и спорт» продолжается подготовка к Универсиаде-2023, на данном этапе уже достраиваются первые объекты, в том числе спортивные комплексы и деревня Универсиады.

В рамках расходов бюджета Свердловской области на социальную сферу можно выделить программное и непрограммное финансирование, что продемонстрировано в табл. 22.

Таблица 22

**Структура расходов бюджета Свердловской области
на социальную сферу в период 2019–2021 гг. в разрезе
программных и непрограммных направлений финансирования**

Сфера	Год					
	2019		2020		2021	
	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %
Социальная сфера, в том числе:	100,0	0,0	99,3	0,7	98,8	1,2

Окончание табл. 22

Сфера	Год					
	2019		2020		2021	
	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %	Программное финансирование, %	Непрограммное финансирование, %
Образование	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Культура	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Здравоохранение	100,0	0,0	96,4	3,6	94,0	6,0
Социальная политика	100,0	0,0	100,0	0,0	99,9	0,1
Физическая культура и спорт	99,9	0,1	100,0	0,0	100,0	0,0

Примечание: составлено на основании источников [21–23].

Из данных табл. 22 видно, что в 2019 году непрограммные расходы были предусмотрены только на сферу «Физическая культура и спорт», а в целом по социальной сфере процент непрограммных расходов был незначительным.

В 2020 году по социальной сфере процент непрограммных расходов вырос до 0,7 %. За счет увеличения непрограммных расходов на сферу «Здравоохранение», одна из причин возрастания – это дополнительные расходы на обеспечение медицинских учреждений необходимым оборудованием, а также поощрительные выплаты работникам отрасли здравоохранения.

В 2021 году процент непрограммных расходов вырос до 1,2 %, так как вновь выросли дополнительные расходы на «Здравоохранения» (до 6 %), вследствие затянувшегося кризиса COVID-19, а также появились расходы на «Социальную политику», в частности были дополнительно выделены денежные средства на выплаты компенсации работникам стационарных организаций, социального обслуживания, стационарных отделений, созданных не в стационарных организациях социального обслуживания за особые условия труда и дополнительную нагрузку.

В Свердловской области для решения вопросов социальной направленности были принят ряд государственных программ, направленных на улучшение качества жизни населения, социальную поддержку граждан, повышение уровня здравоохранения и т. д. На данный момент в регионе из 34 государственных программ шесть госпрограмм являются социально ориентированными.

К государственным программам социальной направленности относятся:

- «Развитие системы образования и реализации молодежной политики в Свердловской области»;
- «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области»;
- «Развитие здравоохранения Свердловской области»;
- «Развитие культуры в Свердловской области»;
- «Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области»;
- «Содействие занятости населения Свердловской области».

Рассмотрим подробнее финансирование данных программ с учетом плановых и прогнозных значений (табл. 23).

Таблица 23

Динамика объемов финансирования социально ориентированных государственных программ Свердловской области в период 2019–2021 гг., млн руб.

Название государственной программы	Срок реализации	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
		Утв.	Исп.	Утв.	Исп.	Утв.	Исп.
Развитие образования и реализация молодежной политики в Свердловской области до 2025 года	2017–2025	61802,7	61686,9	69808,0	66640,6	76011,0	74968,1
Развитие культуры в Свердловской области до 2024 года	2014–2024	4318,1	4353,4	4840,9	4243,5	4891,5	5064,3

Окончание табл. 23

Название государственной программы	Срок реализации	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
		Утв.	Исп.	Утв.	Исп.	Утв.	Исп.
Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года	2017–2024	83676,0	83256,7	99310,2	96311,8	101942,5	102727,5
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан в Свердловской области до 2024 года	2017–2024	46911,0	46312,0	57374,3	56346,3	63378,2	61144,0
Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года	2019–2024	4934,1	4915,7	5426,0	5394,1	6130,3	6115,3
Содействие занятости населения в Свердловской области до 2024 года	2014–2024	2926,3	2733,3	8143,1	7847,6	4093,3	3743,1

Примечание: составлено на основании источников [24–47].

Как видно из данных табл. 23, утвержденный объем финансирования растет с каждым годом по всем государственным программам, кроме госпрограммы «Содействие занятости населения» в 2021 году. Как отмечалось ранее, расходы на выплаты пособий по безработицы выросли почти в четыре раза в 2020 году, так как многие граждане лишились работы в начале пандемии из-за закрытий предприятий или же сокращений персонала, но в 2021 году ситуация нормализовалась, и денежные средства были распределены на другие приоритетные задачи, стоящие перед правительством Свердловской области.

Объемы исполнения госпрограмм также увеличиваются в анализируемом периоде, за исключением программы «Содействие занятости населения», а также «Развитие культуры

в Свердловской области», расходы на которую в 2020 году были сокращены.

Для всех госпрограмм одним из важнейших факторов является показатель процента исполнения государственных программ. С его помощью можно делать выводы об эффективности использования денежных средств и также степени выполнения поставленных задач перед ответственным исполнителем. Анализ данного показателя представлен в табл. 24.

Таблица 24

Динамика процентного уровня исполнения объемов финансирования социально ориентированных государственных программ в Свердловской области в 2019–2021 гг.

Название государственной программы	Исполнение объемов финансирования, %		
	2019	2020	2021
Развитие образования и реализации молодежной политики до 2024 года	99,8	95,5	98,6
Развитие культуры до 2024 года	100,8	87,7	103,5
Развитие здравоохранения до 2024 года	99,5	97,0	100,8
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан до 2024 года	98,7	97,0	96,5
Развитие физической культуры и спорта до 2024 года	99,6	99,4	99,8
Содействие занятости населения до 2024 года	93,4	96,4	91,4

Примечание: составлено на основании источников [24–47].

Распространение новой коронавирусной инфекции повлияло на выполнение госпрограмм. Так, в 2020 году прослеживается тенденция сокращения процента исполнения по ряду госпрограмм, однако по программам «Развитие здравоохранения» и «Содействия занятости населения», наоборот, идет увеличение, за счет дополнительных субсидий от государства.

В 2021 году были полностью выполнены программы «Развитие культуры» и «Развитие здравоохранения». В то же время увеличился процент исполнения по программам «Развитие образования» и «Развитие физической культуры и спорта», однако по программе «Содействие занятости населения» произошло сокращение, за счет сокращения финансирования мероприятий в рамках госпрограммы.

Рассмотрим динамику объемов финансирования социально ориентированных государственных программ в период 2019–2021 гг., которая наглядно представлена в табл. 25.

Таблица 25

Динамика исполненных объемов финансирования социально ориентированных государственных программ Свердловской области в период 2019–2021 гг.

Название государственной программы	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2020–2019	2021–2020
	(исполнено)	(исполнено)	(исполнено)		
Развитие образования и реализация молодежной политики до 2025 года	61686,9	66640,6	74968,1	108,0	112,5
Развитие культуры до 2024 года	4353,4	4243,5	5064,3	97,5	119,3
Развитие здравоохранения до 2024 года	83256,7	96311,8	102727,5	115,7	106,7
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан до 2024 года	46312,0	56346,3	61144,0	121,7	108,5
Развитие физической культуры и спорта до 2024 года	4915,7	5394,1	6115,3	109,7	113,4
Содействие занятости населения до 2024 года	2733,3	7847,6	3743,1	287,1	47,7
ИТОГО	203774,3	236783,9	253762,3	116,2	107,2

Примечание: составлено на основании источников [30–47].

В 2020 году финансирование госпрограмм социальной направленности увеличилось на 16,2 %, а в 2021 году – на 7,2 %.

Наибольший прирост финансирования в 2020 году (на 187,1 %) получила программа «Содействия занятости населения», были реализованы мероприятия:

- профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование незанятых граждан, которым назначена страховая премия по старости, было заключено 129 договоров/контрактов;

- организация профессиональной ориентации граждан, услуга предоставлена 90 057 гражданам;

- услуга по психологической поддержке безработных граждан, предоставлена 7 221 человеку;

- услуга по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда, предоставлена 7 393 гражданам;

- переквалификация/переобучение работников организаций, женщин в период отпуска по уходу за ребенком, граждан в возрасте 50 лет и старше;

- социальные выплаты безработным гражданам; и т. д.

На 21,7 % увеличился объем выделяемых средств в 2020 году на программу «Социальная поддержка граждан», финансирование было направлено на:

- государственную поддержку в виде субсидий, выделенных для 31 организации, на реализацию 49 социально значимых проектов;

- пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих Свердловской области, количество получателей составило 3 189 человек;

- различные выплаты ветеранам, инвалидам, родителям на детей, членам семьи участника ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС, военнослужащим на территории Свердловской области и т. д.

На 15,7 % выросли расходы на госпрограмму «Развитие здравоохранения» в 2020 году в связи с необходимостью поддержки функционирования медицинских учреждений, в частности их переоснащения, закупки лекарственных препаратов и т. д., а также поддержки врачей и других медицинских работников в связи с трудными условиями.

Программа «Развитие физической культуры» возросла на 9,7 % в 2020 году в связи с расходами на:

- приобретение спортивного инвентаря для оборудования мест приемов нормативов комплекса ГТО, посредством предоставленных субсидий 65 муниципальным образованиям на территории Свердловской области;

- создание и введение спортивных площадок для занятий уличной гимнастикой, введено в эксплуатацию 12 площадок в муниципальных образованиях на территории Свердловской области;

- государственную поддержку 25 организациям в сфере поддержки спорта высших достижений в том числе направлены средства на уплату взноса за получение права проведения Всемирного саммита спорта и бизнеса под патронажем Ассоциации «SportAccord» в городе Екатеринбурге;

- именные стипендии губернатора Свердловской области спортсменам и тренерам, достигшим высоких спортивных результатов на соревнованиях международного и российского уровней;

- переоборудование государственных автономных учреждений физической культуры и спорта;

- реализацию мероприятий по реабилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов в размере 8,1 млн рублей;

- субсидии автономной некоммерческой организации «Исполнительная дирекция “Универсиада-2023”» на финансовое обеспечение затрат, связанных с организацией и проведением XXXII Всемирной летней Универсиады 2023 года в городе Екатеринбурге; и т. д.

Государственная программа «Развитие образования и реализации молодежной политики» в 2020 году увеличилась на 8 %, что объясняется дополнительными расходами на:

- развитие материально-технической инфраструктуры отдела инновационных проектов и программ центра инновационного и гуманитарного образования государственного автономного нетипового образовательного учреждения Свердловской области «Дворец молодежи»;

- создание центра профессиональных компетенций на территории Качканарского городского округа;

- приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, необходимых для реализации общеобразовательных программ для 490 564 обучающихся (воспитанников) муниципальных общеобразовательных организаций;

- организация дополнительного профессионального образования 17 306 педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций (за исключением расходов, связанных с командированием педагогических работников на обучение по дополнительным профессиональным программам);

- организация и проведение в Свердловской области государственной итоговой аттестации, в том числе единого государственного экзамена;

- обеспечено обучение по программам профессионального образования, профессионального обучения в 2020 году 55 558 человек; и т. д.

В 2020 году произошло снижения расходов на программу «Развитие культуры», так как из-за коронавируса культурные учреждения были закрыты, а финансирование перераспределено на более приоритетные задачи, что привело к уменьшению госпрограммы на 2,5 %.

В 2021 году финансирование государственной программы в сфере культуры было увеличено на 19,3 %, так как:

- была запланирована модернизация культурных учреждений;

- были созданы модельные библиотеки в Талицком городском округе, Березовском городском округе, городском округе Красноуральск, Серовском городском округе;

- была предоставлена государственная поддержка трем муниципальным образованиям, оснащены три кинозала;

- была предоставлена государственная поддержка девяти любительским творческим коллективам, осуществляющим свою деятельность на базе муниципальных учреждений культурно-досугового типа;

- была осуществлена выплата денежного поощрения 19 лучшим муниципальным учреждениям культуры, находящимся на территориях сельских поселений Свердловской области, и 21 лучшему работнику муниципальных учреждений культуры, находящихся на территориях сельских поселений Свердловской области;

– было создано восемь мультимедиа-гидов с применением технологии дополненной реальности на основе цифровой платформы «Артефакт» для выставочных музейных проектов в четырех государственных музеях; и т. д.

На 13,4 % возрос объем финансирования госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» в 2021 году, в связи с расходами на:

- закупку оборудования для 14 спортивных площадок;
- закупку оборудования для 69 муниципальных образований, осуществляющих тестирование по комплексу ГТО;
- вознаграждение спортсменов, достигших высших результатов на Олимпиадах;
- строительство спортивного футбольного центра государственного автономного учреждения Свердловской области «Уральская футбольная академия»;
- реконструкция здания Дворца игровых видов спорта;
- проведение строительного контроля при осуществлении строительства объекта «Центр бокса в городе Талица Свердловской области»; и т. д.

Рост на 12,5 % в 2021 году государственной программы «Развития образования и реализации молодежной политики» связан с увеличением расходов на:

- оборудование у 26 муниципальных образований спортивных площадок уличного применения по современным уличным видам спорта, востребованным у молодежи;
- открытие пяти новых коворкинг-центров;
- обновление материально-технической базы в организациях, осуществляющих общеобразовательную деятельность исключительно по адаптированным основным общеобразовательным программам;
- создание 98 центров образования естественно-научной и технологической направленностей «Точка роста»;
- проведение капитального ремонта спортивных площадок в семи муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, следующих муниципальных образований: Артемовский городской округ, Горноуральский городской округ, Ирбитское муниципальное образование, Муниципальное образование Красноуфимский округ, Талиц-

кий городской округ, Тугулымский городской округ, Слободотуринский муниципальный район Свердловской области.

На 8,5 % в 2021 году увеличилась программа «Социальной поддержки граждан», в связи:

- с осуществлением капитальных вложений в объекты государственной собственности Свердловской области в сфере социального обслуживания;

- с укреплением материально-технической базы организаций социального обслуживания;

- с поддержкой семи социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих 16 социально значимых проектов и осуществляющих мероприятия, направленные на социальную поддержку отдельных категорий граждан;

- с осуществлением более чем 700 видов различных социальных выплат.

Программа «Развитие здравоохранения» показало рост на 6,7 % в 2021 году, так как продолжается борьба с пандемией и ее последствиями за здоровье и жизнь граждан. Были реализованы мероприятия:

- заключен государственный контракт на приобретение легковых автомобилей;

- заключены соглашения о предоставлении из бюджета Свердловской области субсидии на приобретение лекарственных препаратов, в том числе для обезболивания;

- финансовое обеспечение расходов, связанных с оплатой отпусков и выплатой компенсации за неиспользованные отпуска медицинским и иным работникам, которым в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации в 2020 году предоставлялись выплаты стимулирующего характера за выполнение особо важных работ, особые условия труда и дополнительную нагрузку;

- предоставлены субсидии медицинским учреждениям на закупку оборудования; и т. д.

В 2021 году на 52,3 % сократилось финансирование программы «Содействия занятости населения» в связи с уменьшением безработицы и, как следствие, выделяемых средств на пособия по безработице и организаций общественных работ для безработных граждан, с сокращением на подпрограмму профессио-

нального обучения, профессиональной ориентации, психологической поддержки и социальной адаптации на рынке труда и т. д.

5.3. Особенности финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»

Здравоохранение – одна из самых загруженных отраслей социальной сферы не только в период распространения коронавирусной инфекции, но также и в докризисный период. Поэтому следует особое внимание уделять финансовому обеспечению государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года».

Для начала следует ознакомиться более подробно с основными элементами государственной программы, которые представлены в *Приложении 3*.

Проанализируем исполнение объемов финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» в период 2019–2021 годов по подпрограммам (табл. 26).

Таблица 26

Анализ исполнения объемов финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» в разрезе подпрограмм в период 2019–2021 гг., млн рублей

Показатель	Исполнение, %		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Подпрограмма 1	100,3	96,7	95,4
Подпрограмма 2	101,3	99,0	106,3
Подпрограмма 3	95,2	92,8	100,00
Подпрограмма 4	115,1	79,0	83,6
Подпрограмма 5	124,7	99,98	91,3
Подпрограмма 6	63,8	98,2	98,0

Окончание табл. 26

Показатель	Исполнение, %		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Подпрограмма 7	97,6	98,1	98,6
Подпрограмма 8	92,3	91,4	95,9
Подпрограмма 9	99,1	95,9	100,9
Подпрограмма 11	100,0	100,0	0,0
Подпрограмма 12	99,6	100,0	96,1
Подпрограмма 13	98,2	98,7	97,2
ИТОГО	99,5	97,0	100,8

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Распространение COVID-19 и его мутаций пошатнуло не только экономику региона, но также и отрасль здравоохранения, которая приняла на себя большой удар по лечению всех заболевших и минимизации показателя смертности от ковида. Таким образом, в 2020 году произошло сокращение процента исполнения на 2,5 %. Однако в 2021 году благодаря дополнительным субсидиям отрасли здравоохранения программа выполнялась в полном размере, что является положительным моментом.

Рассматривая каждую подпрограмму по отдельности следует отметить, что в 2019 году пять подпрограмм оказались выполнены на 100 % и более, шесть подпрограмм выполнены на 90 % и более и лишь одна подпрограмма («Кадровое обеспечение отрасли здравоохранения Свердловской области») оказалась выполнены менее чем на 90 %, что говорит о ее неэффективности.

В 2020 году из-за начала пандемии новой коронавирусной инфекции процент исполнения по подпрограммам снизился. Так полностью выполнены оказались лишь две подпрограммы по итогам года, девять подпрограмм выполнены на 90 % и более, и одна подпрограмма («Реабилитации») оказалась выполнена менее чем на 90 %. В 2021 году процент исполнения по трем подпрограммам составляет 100 % и более, семь подпрограмм выполнены на 90 % и более и одна подпрограмма («Иные вопросы в сфере здравоохранения») выполнялась менее чем на 90 %.

Однако в 2021 году есть подпрограмма, которая осталась без финансирования и соответственно ее процент исполнения – 0.

Как отмечалось ранее, есть определенная положительная тенденция увеличения финансирования госпрограммы «Развитие здравоохранения в Свердловской области в 2024 года» за исследуемый период, но для того чтобы увидеть полную картину, следует также рассмотреть динамику роста по подпрограммам, что представлено в табл. 27.

Таблица 27

**Динамика исполненных объемов финансирования
государственной программы «Развитие здравоохранения
Свердловской области до 2024 года» в разрезе подпрограмм
в период 2019–2021 гг.**

Показатель	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2020–2019	2021–2020
	(испол- нено)	(испол- нено)	(испол- нено)		
Подпрограмма 1	25284,0	28869,0	31639,4	114,2	109,6
Подпрограмма 2	35180,6	38480,2	45069,4	109,4	117,1
Подпрограмма 3	14294,7	14460,8	14976,2	101,2	103,6
Подпрограмма 4	940,9	802,1	778,7	85,2	97,1
Подпрограмма 5	370,2	401,8	480,5	108,5	119,6
Подпрограмма 6	262,5	5142,6	1145,8	1959,1	22,3
Подпрограмма 7	4370,5	4591,2	5052,3	105,0	110,0
Подпрограмма 8	555,2	615,3	1536,0	110,8	249,6
Подпрограмма 9	836,8	854,9	947,2	102,2	110,8
Подпрограмма 11	349,1	384,0	0	110,0	0,0
Подпрограмма 12	438,2	1290,8	573,7	294,6	44,4
Подпрограмма 13	383,0	419,0	528,3	109,4	126,1
ИТОГО	83265,7	96311,7	102727,5	115,7	106,7

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Таким образом из данных табл. 27 видно, что по ряду подпрограмм финансирование стабильно увеличивается за исследуемый период, так:

- подпрограмма 1 «Профилактики заболеваний и формирование здорового образа жизни» увеличилась в 2020 году на 14,2 %, или на 3 585 млн рублей, а в 2021 году – на 9,6 %, или на 2 770,4 млн рублей;

- подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологическую медицинскую помощь» выросла в 2020 году на 9,4 %, или на 3 299,6 млн рублей, а в 2021 году – на 17,1 %, или на 6 589,2 млн рублей;

- подпрограмма 3 «Охрана матери и ребенка» возросла на 1,2 %, или на 166,1 млн рублей, а в 2021 году – на 3,6 %, или на 515,4 млн рублей;

- подпрограмма 5 «Паллиативная помощь» увеличилась в 2020 году на 8,5 %, или на 31,6 млн рублей, а в 2021 году – на 19,6 %, или 78,7 млн рублей;

- подпрограмма 7 «Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан» выросла на 5 %, или на 220,7 млн рублей в 2020 году и на 10 %, или на 461,1 млн рублей в 2021 году;

- подпрограмма 8 «Иные вопросы в сфере здравоохранения» показала рост в 2020 году на 10,8 %, или на 60,1 млн рублей, а в 2021 году стремительный рост в 2,4 раза (на 920,7 млн рублей);

- подпрограмма 9 «Образование в сфере здравоохранения» увеличилась на 2,2 %, или 18,1 млн рублей на в 2020 году, а в 2021 году – на 10,8 %, или на 92,3 млн рублей;

- подпрограмма 13 «Обеспечение реализации госпрограммы» выросла на 9,4 %, или на 36 млн рублей в 2020 году, а в 2021 году – на 26,1 %, или на 109,3 млн рублей.

За период исследования госпрограммы «Развитие здравоохранения в Свердловской области» две подпрограммы показали стремительный рост в 2020 году и резкое сокращение в 2021 году, что обусловлено особенностью периода пандемии, когда в первый год ее распространения увеличивалось финансирования некоторых мероприятий, оказывающих влияние на успешность борьбы с вирусом. Такими подпрограммами стали:

– подпрограмма 6 «Кадровое обеспечение здравоохранения Свердловской области», которая выросла в 2020 году по сравнению с 2019 годом почти в 20 раз (на 4880,1 млн руб. в абсолютном выражении), но в 2021 году по сравнению с предыдущим годом объем финансирования снизился на 77,7 %, или на 3996,8 млн рублей;

– подпрограмма 11 «Осуществление переданных государственных полномочий Свердловской области по организации оказания медицинской помощи», которая увеличилась на 10 %, или на 34,9 млн рублей в 2020 году, однако в 2021 году осталась без финансирования;

– подпрограмма 12 «Развитие информатизации в здравоохранении», которая выросла почти в 3 раза в 2020 году, но в 2021 году финансирование оказалось уменьшено на 55,6 %, или на 717,1 млн рублей.

Следует также отметить постепенное сокращение темпов роста по подпрограмме 4 «Реабилитация» в пользу других подпрограмм. Так, в 2020 году финансирование сократилось на 14,8 %, или на 138,8 млн рублей, а в 2021 году еще на 2,9 %, или на 23,4 млн рублей.

Так как отрасль здравоохранения – важная часть жизни социума, то для ее стабильности, бесперебойности функционирования и развития выделяются денежные средства из трех уровней бюджетной системы Российской Федерации посредством ассигнований из вышестоящего бюджета нижестоящему, а также дополнительно привлекаются средства из государственных внебюджетных источников, так как программа государственных гарантий в области обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) финансируется из Федерального и Территориального фондов обязательного медицинского страхования (табл. 28).

Наибольшее финансирование государственной программы поступает из бюджета внебюджетных источников, представленных в данной госпрограмме Территориальным фондом обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС). Как уже отмечалось ранее, это связано с обеспечением государственных гарантий в области ОМС. На втором месте – средства, выделяемые из областного бюджета, и наименьшая доля объемов финансирования приходится на ассигнования из федерального бюджета.

Таблица 28

**Анализ структуры финансирования государственной программы
«Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»
в разрезе источников финансирования в период 2019–2020 гг.**

Источник финансирования	Объемы финансирования, млн руб.			Структура финансирования, %		
	2019 г. исполнено	2020 г. исполнено	2021 г. исполнено	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Бюджет Свердловской области	21667,8	22132,4	30269,1	26,0	23,0	29,5
Федеральный бюджет	4407,5	11246,1	8380,7	5,3	11,7	8,2
Государственные внебюджетные фонды	57190,4	62933,2	64077,7	68,7	65,3	62,3
ИТОГО	83265,7	96311,7	102727,5	100,0	100,0	100,0

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

На протяжении исследуемого периода намечена тенденция сокращения доли государственных внебюджетных источников с 68,7 до 62,3 %. Это происходит за счет увеличения доли федерального бюджета в 2020 году с 5,3 до 11,7 %, что объясняется федеральными мерами поддержки здравоохранения в период пандемии, а также в связи с сокращением доли областного бюджета с 26 до 23 % и в тоже время возрастанию доли бюджета Свердловской области в 2021 году до 29,5 % и снижению доли ассигнований из бюджета Федерации до 8,2 %.

Снижение доли остальных бюджетов в финансирование можно считать положительным моментом, так как снижается зависимость регионального бюджета от выделяемых средств из вышестоящих бюджетов. Целесообразно продолжать наращивать долю областного бюджета в объемах финансирования государственной программы. Выделение ассигнований из федерального бюджета на финансирование государственной программы всегда происходит по приоритетным направлениям. Рассмотрим более подробно целевое финансирование из бюджета Российской Федерации, анализ представлен в табл. 29.

Анализ динамики объемов финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» в 2019–2021 гг. в разрезе подпрограмм (за счет федерального бюджета)

Название подпрограммы	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019 г. исполнено	2020 г. исполнено	2021 г. исполнено	2020–2019	2021–2020
Подпрограмма 1	358,2	871,0	3902,1	243,2	448,0
Подпрограмма 2	1660,4	2270,1	1651,1	136,7	72,7
Подпрограмма 3	240,4	264,2	0	109,9	0,0
Подпрограмма 5	119,2	119,7	107,5	100,4	89,8
Подпрограмма 6	90,0	4963,9	671,2	5515,4	13,5
Подпрограмма 7	1610,4	1692,5	1766,5	105,1	104,4
Подпрограмма 8	1,9	1,4	0	73,7	0,0
Подпрограмма 9	10,5	0,9	11,9	8,6	1322,2
Подпрограмма 12	313,1	1057,2	266,1	337,7	25,2
Подпрограмма 13	3,4	5,2	4,3	152,9	82,7
ИТОГО	4407,5	11246,1	8380,7	255,2	74,5

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Как видно из данных табл. 30, в 2019 году наибольшее финансирование получила подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологическую медицинскую помощь». Чуть меньше получила подпрограмма 7 «Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан». На третьем месте стоит подпрограмма «Профилактики заболеваний и формирование здорового образа жизни» (подпрограмма 1), затем идет подпрограмма 12 «Развитие информатизации в здравоохранение», подпрограмма 3 «Охрана матери

и ребенка», подпрограмма 5 «Оказание паллиативной помощи», подпрограмма 6 «Кадровое обеспечение здравоохранения Свердловской области», подпрограмма 9 «Развитие образования в сфере здравоохранения», подпрограмма 13 «Обеспечение реализации госпрограммы» и подпрограмма 8 «Иные вопросы в сфере здравоохранения». В 2020 году объемы финансирования поменялись, и более миллиарда было выделено на специализированную помощь, так как сюда входит также закупка аппаратов ИВЛ для обеспечения искусственной вентиляцией легких граждан с большим объемом повреждения клеток легких; на кадровую политику в регионе, так как медицинские учреждения нуждались не только в привлечение новых специалистов, но также удержании тех, кто уже работал в сфере здравоохранения, так как условия труда стали тяжелее с приходом ковида; на подпрограмму «Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан» в связи с необходимостью закупки большого количества лекарственных препаратов для лечения зараженных коронавирусом, а также обеспечения отдельных категорий граждан бесплатными назначенными лекарственными препаратами; на «Развитие информатизации в здравоохранение», так как из-за коронавируса многие больницы перешли на онлайн-консультации своих пациентов, чтобы снизить количество человек в приемных поликлиник. Также более 100 млн рублей выделялось на подпрограммы профилактики здоровья, охраны матери и ребенка и паллиативную помощь. У остальных подпрограмм в 2020 году было незначительное финансирование.

В рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» увеличилось финансирование подпрограммы 1 на 143,2 %, или на 512,8 млн рублей. Предполагается обеспечение оптимальной доступности первичной медико-санитарной помощи путем создания и замены фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий, а также строительство вертолетных площадок [48]. На основании федерального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» был увеличен объем выделяемых средств на подпрограмму 2 на 36,7 %, или на 609,7 млн рублей. В рамках проекта

была профинансирована замена оборудования региональных сосудистых центров и первичных сосудистых отделений, включая оборудование для ранней реабилитации. Дополнительно была профинансирована в рамках данного федерального проекта подпрограмма 7, которая увеличилась на 5,1 %, или на 82,1 млн рублей. В частности, были выделены средства на обеспечение граждан, перенесших острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда и другие острые сердечно-сосудистые заболевания, лекарственными препаратами в амбулаторных условиях [48]. Также в рамках финансирования подпрограммы 2 за счет исполнения федерального проекта «Борьба с онкологическими заболеваниями» были доведены дополнительно ассигнования на переоснащение региональных медицинских организаций, в том числе закупка оборудования для применения методов ядерной медицины [45].

Для реализации федерального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создания современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» были выделены денежные средства на исполнение подпрограммы 3, которая увеличилась на 9,9 %, или на 23,8 млн рублей. Ассигнования были направлены в том числе на развитие профилактического направления в педиатрии, внедрение современных профилактических технологий, улучшение материально-технической базы детских поликлиник и детских поликлинических отделений медицинских организаций путем оснащения новым медицинским оборудованием, строительство/реконструкция детских больниц/корпусов и т. д. [48].

Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» способствовало увеличению подпрограммы 6 в пять раз, или на 4873,9 млн рублей. Денежные средства были направлены на устранение кадрового дефицита в медицинских учреждениях, а также на профессиональную переподготовку кадров. В рамках распространения коронавируса данная программа была необходимостью увеличить финансирование, так как в больницах не хватало персонала для всех поступивших и поступающих с симптомами коронавируса или уже с большим процентом поражения легких [48].

В рамках федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранение на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» выделялось финансирование на подпрограмму 12. Объем денежных средств был направлен на создание механизмов взаимодействия медицинских организаций на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения.

Также в рамках федерального бюджета выделялись ассигнования на такие подпрограммы, как:

- подпрограмма 5, которая увеличилась на 0,4 %, или на 0,5 млн рублей, по сравнению с 2019 годом;
- подпрограмма 8, объемы финансирования которой снизились на 26,3 %, или на 0,5 млн рублей;
- подпрограмма 9, финансирование которой сократилось на 91,4 %, или на 9,6 млн рублей, по сравнению с предыдущим годом;
- подпрограмма 13, объемы ассигнований на которую увеличились на 52,9 %, или на 1,8 млн рублей, по сравнению с 2019 годом.

В 2021 году больше всего было выделено на подпрограмму 1 «Профилактика здоровья граждан» (более 3 млрд). Более 1 млрд рублей было распределено на подпрограмму «Специализированная помощь» (подпрограмма 2) и «Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан» (подпрограмма 7). Более 100 млн рублей разделили подпрограмма 6 («Кадровое обеспечение здравоохранения Свердловской области»), подпрограмма 5 («Оказание паллиативной помощи») и подпрограмма 12 («Развитие информатизации в здравоохранение Свердловской области»). Также незначительное финансирование уделено подпрограмме 9 («Развития образования в сфере здравоохранения») и подпрограмме 13 («Обеспечение реализации государственной программы»). Однако в 2021 году за счет увеличения объемов финансирования других подпрограмм без финансирования остались подпрограммы 3 («Охрана матери и ребенка») и подпрограмма 8 («Иные вопросы в сфере здравоохранения»).

В рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» увеличилось финансирование подпрограммы 1 в 4,5 раза, или на 3031,1 млн рублей,

были приобретены новые мобильные медицинские комплексы, введены в действие фельдшерско-акушерские пункты и офисы врачей общей практики в сельской местности и т. д. [49]. Подпрограмма 2 финансировалась в рамках сразу двух федеральных проектов «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» и «Борьба с онкологическими заболеваниями», однако, несмотря на поступления с двух разных проектов, объем ассигнований сократился на 27,3 %, или на 619 млн рублей. В ходе реализации федерального проекта и подпрограммы за счет федеральных средств были проведено переоснащение медицинским оборудованием и созданы новые центры оказания медицинских услуг для сердечно-сосудистых заболеваний и центры онкологии [49].

В рамках федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» была реализована подпрограмма 6, однако, как и у подпрограммы 2, ее объемы финансирования были резко сокращены на 86,5 %, или на 4292,7 млн рублей. Были созданы аккредитационно-симуляционные центры для аккредитации специалистов, также было проведено обучение по программе переподготовки специалистов [49]. Продолжалось финансирование подпрограммы 12 в рамках проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)», но ее финансирование было сокращено на 74,8 %, или на 791,1 млн рублей. Дополнительно из федерального бюджета были выделены денежные средства на финансирование:

- подпрограммы 5, объемы ассигнований на которую сократились на 10,2 %, или на 12,2 млн рублей;
- подпрограммы 7, финансирование которой увеличилось на 4,4 %, или на 74 млн рублей;
- подпрограммы 9, объемы финансирования которой увеличились в 13 раз или на 11 млн рублей;
- подпрограммы 13, у которой снизились выделяемые из федерального бюджета ассигнования на 17,3 %, или на 0,9 млн рублей.

Значительное финансирование на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области» поступало из регионального бюджета. Отличие от финансирования из федерального бюджета состоит в том, что

были выделены объемы денежных средств на все подпрограммы, а не на отдельные направления, задачи и мероприятия в соответствии с принятой политикой государства в области здравоохранения. Рассмотрим объемы финансирования из областного бюджета более подробно в табл. 30.

Таблица 30

Анализ динамики объемов финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» в 2019–2021 гг. в разрезе подпрограмм (за счет областного бюджета)

Название подпрограммы	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019 г. исполнено	2020 г. исполнено	2021 г. исполнено	2020– 2019	2021– 2020
Подпрограмма 1	4896,0	4506,7	7389,5	92,0	164,0
Подпрограмма 2	10491,6	10881,1	14588,5	103,7	134,1
Подпрограмма 3	733,2	756,9	720,5	103,2	95,2
Подпрограмма 4	130,1	128,8	134,3	99,0	104,3
Подпрограмма 5	250,9	282,2	373,0	112,5	132,2
Подпрограмма 6	172,5	178,7	474,6	103,6	265,6
Подпрограмма 7	2760,2	2898,7	3285,8	105,0	113,4
Подпрограмма 8	553,3	613,9	1536,0	111,0	250,2
Подпрограмма 9	826,2	853,9	935,3	103,4	109,5
Подпрограмма 11	349,1	384,0	0	110,0	0,0
Подпрограмма 12	125,1	233,7	307,6	186,8	131,6
Подпрограмма 13	379,6	413,8	524,0	109,0	126,6
ИТОГО	21667,8	22132,4	30269,1	102,1	136,8

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Как видно из данных табл. 30, финансирование из регионального бюджета в 2020 году увеличилось на 2,1 %, или на 464,6 млн рублей, а в 2021 году – на 36,8 %, или на 8 136,7 млн рублей.

Дополнительная на протяжении исследуемого периода перечислялись денежные средства в областной бюджет, а также были доведены ассигнования из федерального бюджета, которые не учитываются в расчете объема финансирования госпрограммы, так как эти денежные средства ежемесячно равными долями перечислялись на счета фондов обязательного медицинского страхования во исполнение положения Федерального закона от 29.11.2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Были направлены на реализацию подпрограммы 10 «Обязательное медицинское страхование» в размерах: в 2019 году – 19 574,5 млн рублей, в 2020 году – 21 020,2 млн рублей, в 2021 году – 26 977, 1 млн рублей. В рамках данной подпрограммы финансировались такая задача, как создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках ОМС. Для осуществления данной задачи реализовались мероприятия:

- обязательное медицинское страхование неработающего населения. Финансирование увеличилось в 2020 году на 2,3 %, или на 9 547,2 млн рублей, а в 2021 году – на 4 %, или на 805,5 млн рублей;

- дополнительное финансовое обеспечение медицинских организаций в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, в рамках реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. Объемы ассигнований увеличились на 75,4 %, или на 748,4 млн рублей;

- финансовое обеспечение проведения углубленной диспансеризации застрахованных по обязательному медицинскому страхованию лиц, перенесших новую коронавирусную инфекцию, в рамках реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. В 2021 год размер ассигнований из федерального бюджета составил 160,3 млн рублей [30–32].

Дополнительное финансовое обеспечение оказания медицинской помощи лицам, застрахованным по обязательному медицинскому страхованию, в том числе с заболеванием и (или)

подозрением на заболевание новой коронавирусной инфекцией, в рамках реализации территориальной программы ОМС за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. В 2021 году финансирование из федерального бюджета составило 4 242,7 млн рублей.

За исследуемый период наибольшее финансирование из бюджета Свердловской области предусмотрено на подпрограммы 1, 2, 7. На первом месте стоит подпрограмма 2, объемы финансирования которой увеличились в 2020 году на 3,7 %, или на 389,5 млн рублей, а в 2021 году – на 34,1 %, или на 3 707,4 млн рублей. На втором месте подпрограмма 1, ее финансирование в 2020 году сократилось на 8 %, или на 389,3 млн рублей, а в 2021 году возросло на 64 %, или на 2 882,8 млн рублей. На третьем месте стоит подпрограмма 7, которая постепенно росла на протяжении исследуемых годов, так в 2020 году она выросла на 5 %, или на 138,5 млн рублей, а в 2021 году – на 13,4 %, или на 387,1 млн рублей.

Также областной бюджет финансирует подпрограммы:

- подпрограмма 3, которая в 2020 году увеличилась на 3,2 %, или на 23,7 млн рублей, а в 2021 году уменьшилась на 4,8 %, или на 36,4 млн рублей;

- подпрограмма 4, у которой снизилось финансирование на 1 %, или на 1,3 млн рублей в 2020 году, а в 2021 году возросло на 4,3 %, или на 5,5 млн рублей;

- подпрограмма 5, которая увеличилась на 12,5 %, или на 31,3 млн рублей в 2020 году, в 2021 году – на 32,2 %, или на 90,8 млн рублей;

- подпрограмма 6, показала рост на 3,6 %, или на 6,2 млн рублей в 2020 году, а также стремительный рост в 2,6 раза, или на 295,9 млн рублей в 2021 году;

- подпрограмма 8, также имела небольшое увеличение в 2020 году на 11 %, или на 60,6 млн рублей, и рост в 2,5 раза, или на 922,1 млн рублей в 2021 году;

- подпрограмма 9, постепенно росла в 2020 году на 3,4 %, или на 27,7 млн рублей и в 2021 году – на 9,5 %, или на 99,4 млн рублей;

- подпрограмма 11, увеличились объемы ассигнований в 2020 году на 10 %, или на 34,9 млн рублей, однако в 2021 году она осталась без финансирования;

– подпрограмма 12, которая увеличилась на 86,8 %, или на 108,6 млн рублей в 2020 году, в 2021 году – на 31,6 %, или на 73,9 млн рублей;

– подпрограмма 13, выросла в 2020 году на 9 %, или на 34,2 млн рублей, а в 2021 году – на 26,6 %, или на 110,2 млн рублей.

Каждый год Территориальный фонд обязательного медицинского страхования устанавливает определенный перечень государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В рамках Программы (за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации) бесплатно предоставляются:

– первичная медико-санитарная помощь, в том числе первичная доврачебная, первичная врачебная и первичная специализированная; (подпрограмма 1);

– специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, паллиативная медицинская помощь, оказываемая медицинскими организациями, включая медицинскую реабилитацию (подпрограммы 2, 3, 4) [50].

Это подтверждается табл. 22, из данных которой видно, что финансирование из государственных внебюджетных источников производится только по подпрограммам 1, 2, 3, 4.

В целом объем выделяемых денежных средств из внебюджетных фондов увеличился в 2020 году на 10 % (на 5 742,8 млн рублей), а в 2021 году – на 2 % (на 1 144,5 млн рублей) (табл. 31).

Таблица 31

Анализ динамики объемов финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» в 2019–2021 гг. в разрезе подпрограмм (за счет внебюджетных фондов)

Название под- программы	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019	2020	2021	2020– 2019 гг.	2021– 2020 гг.
	исполнено	исполнено	исполнено		
Подпрограмма 1	20029,8	23491,3	20347,7	117,3	86,6

Окончание табл. 31

Название под- программы	Объемы финансирования, млн руб.			Темп роста, %	
	2019	2020	2021	2020– 2019 гг.	2021– 2020 гг.
	исполнено	исполнено	исполнено		
Подпрограмма 2	23028,6	25329,0	28829,9	110,0	113,8
Подпрограмма 3	13321,2	13439,6	14255,6	100,9	106,1
Подпрограмма 4	810,8	673,3	644,5	83,0	95,7
ИТОГО	57190,4	62933,2	64077,7	110,0	101,8

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

По подпрограммам 2 и 3 идет стабильное увеличение в исследуемом периоде на 10 и 1 % в 2020 году, а также на 14 и 6 % в 2021 году соответственно. Финансирование подпрограммы 1 увеличилось на фоне распространения коронавируса на 17 % (на 3 461,5 млн рублей), но уже в следующем году произошло снижение на 13 % (на 3 143,6 млн рублей). Рассматривая объемы выделяемых средств из внебюджетных источников на подпрограмму 4, стоит отметить тенденцию снижения финансирования сначала на 17 % (на 137,5 млн рублей), а затем еще на 4 % (на 28,8 млн рублей).

Таким образом прослеживается определенная тенденция: в 2020 году на фоне распространения вируса денежные средства были распределены по большей части на программы «Профилактика и поддержка здоровья населения», «Специализированная медицинская помощь» (которая включает в себя подключение к аппаратам ИВЛ), а также «Поддержка граждан лекарственными препаратами». Однако в 2021 году на фоне вводимых послаблений в регионе, а также необходимости поддерживать другие отрасли произошло сокращение объемов выделяемых средств на ряд подпрограмм, которые не являлись приоритетными для региона в период COVID-19.

Далее следует рассмотреть структуру финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» в разрезе подпрограмм (табл. 32).

Таблица 32

**Анализ структуры финансирования государственной программы
«Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»
в разрезе подпрограмм в период 2019–2021 гг.**

Название под- программы	Объемы финансирования, млн руб.			Структура финан- сирования, %		
	2019 г. исполнено	2020 г. исполнено	2021 г. исполнено	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Подпрограмма 1	25284,0	28869,0	31639,4	30,4	30,0	30,8
Подпрограмма 2	35180,6	38480,2	45069,4	42,3	40,0	43,9
Подпрограмма 3	14294,7	14460,8	14976,2	17,2	15,0	14,6
Подпрограмма 4	940,9	802,1	778,7	1,1	0,8	0,8
Подпрограмма 5	370,2	401,8	480,5	0,4	0,4	0,5
Подпрограмма 6	262,5	5142,6	1145,8	0,3	5,3	1,1
Подпрограмма 7	4370,5	4591,2	5052,3	5,2	4,8	4,9
Подпрограмма 8	555,2	615,3	1536,0	0,7	0,6	1,5
Подпрограмма 9	836,8	854,9	947,2	1,0	0,9	0,9
Подпрограмма 11	349,1	384,0	0	0,4	0,4	0,0
Подпрограмма 12	438,2	1290,8	573,7	0,5	1,3	0,6
Подпрограмма 13	383,0	419,0	528,3	0,5	0,4	0,5
ИТОГО	83265,7	96311,7	102727,5	100,0	100,0	100,0

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Как видно из данных табл. 32, в структуре финансирования государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области в 2024 году» преобладает подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологическую медицинскую помощь» и составляет более 40 %. Ее доля в общем объеме финансирования сокращалась в 2020 году на 2,3 %, однако уже к 2021 году увеличилась до 43,9 %, что даже выше, чем в докризисном периоде. Это объясняется тем, что растут расходы на оказание медицинской

помощи людям с симптомами заражения коронавируса, которые предполагает также подключение к аппаратам ИВЛ, также увеличивается финансирование сердечно-сосудистых центров и центров онкологии, которые реконструируют и оснащают современными аппаратами и другим оборудованием.

На втором месте в структуре финансирования госпрограммы находится подпрограмма 1 «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни», которая занимает в общей структуре финансирования более 30 %. Доля в общем объеме выделяемых средств на реализацию подпрограммы незначительно уменьшилась на 0,4 %, но уже к 2020 году увеличилась на 0,8 %.

На третьем месте с долей более 10 % находится подпрограмма 3 «Охрана матери и ребенка». Следует отметить отрицательную тенденцию снижения доли подпрограммы в общем объеме финансирования с 17,2 до 15 % в 2020 году, а также с 15 до 14,6 % в 2021 году.

Также следует отметить подпрограмму 7 «Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан», доля которой около 5 % в общем объеме финансирования. В 2020 году доля сократилась с 5,2 % до 4,8 %, а в 2021 году увеличилась до 4,9 %.

У остальных подпрограмм незначительные доли (менее 1 %), однако стоит отметить, что у подпрограммы 6 «Кадровое обеспечение здравоохранения Свердловской области» идет резкое увеличение доли в общем объеме с 0,3 до 5,3 % в 2020 году, так как были произведены дополнительные расходы на персонал в связи с коронавирусом. Однако к 2021 году ее доля снизилась до 1,1 %.

Также у подпрограммы 8 «Иные вопросы в сфере здравоохранения», доля которой в 2020 году была снижена на 0,1 %, к 2021 году доля в общей структуре составила 1,5 %.

Дополнительно следует рассмотреть подпрограмму 12 «Развитие информатизации в сфере здравоохранения», доля которой увеличилась в период начала пандемии с 0,5 до 1,3 %, в связи с необходимостью ускорения внедрения ЕГИСЗ во все медицинские учреждения и организации по Свердловской области для их эффективной коммуникации и обмена информацией.

5.4. Основные проблемы финансирования социально ориентированной государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года»

Одним из важнейших показателей эффективности реализации государственной программы является процент исполнения данных, который по госпрограмме к 2021 году превысил 100 %, что является, несомненно, положительным моментом. Однако если рассматривать исполнение по подпрограммам, то заметно, что по большинству из них процент исполнения ниже 100 %, а по ряду подпрограмм ниже 90 %.

Таким образом, сложно судить об успешной реализации госпрограммы, если не все запланированные мероприятия были выполнены и бюджетные средства остались неосвоенные.

В табл. 33 представлен кассовый разрыв государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» в разрезе подпрограмм.

Таблица 33

Анализ структуры кассового разрыва государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» в разрезе подпрограмм

Показатель	Объемы кассового разрыва, млн руб.		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Подпрограмма 1	73,90	–985,9	–1509,5
Подпрограмма 2	462,80	–388,3	2682,5
Подпрограмма 3	–724,60	–1128,3	–0,5
Подпрограмма 4	123,10	–213	–153,2
Подпрограмма 5	–26,70	–0,2	–46
Подпрограмма 6	–149,20	–91,8	–23,4
Подпрограмма 7	–107,00	–90,5	–69,4
Подпрограмма 8	–46,50	–57,9	–65,9

Показатель	Объемы кассового разрыва, млн руб.		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Подпрограмма 9	-7,40	-37	8,8
Подпрограмма 11	0,00	0	0
Подпрограмма 12	-1,90	-0,1	-23,1
Подпрограмма 13	-6,80	-5,5	-15,3
ИТОГО	-410,30	-2998,5	785

Примечание: составлено на основании источников [30–32].

Табл. 34 показывает, что существует большая проблема с кассовым разрывом по подпрограммам. У многих подпрограмм запланированный объем денежных средств не выполняется, что оказывает влияние на процент исполнения всей госпрограммы в дальнейшем; а по другим запланированное значение выполняется и даже перевыполняется. Можно сказать о неэффективном распределении денежных средств внутри госпрограммы, что и приводит к невыполнению мероприятий, обозначенных в паспорте госпрограммы, а также снижению процента исполнения госпрограммы.

Наибольшее опасение представляет значительный разрыв по подпрограмме 1 «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни», который за исследуемый период значительно увеличился. Как и подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи», подпрограмма 1 тесно связана с жизнями людей, и ее недофинансирование может сказаться не только на демографической ситуации в регионе, но и на состоянии здоровья граждан в целом.

Как отмечалось ранее, некоторые программы получили больше денежных средств, чем планировалось изначально, благодаря чему они оказались выполнены на 100 % и более процентов. Одной из таких подпрограмм стала подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи».

Однако процент исполнения нельзя рассматривать без учета выполнения целевых показателей. По-нашему мнению, должно быть закономерным то, что если все запланированные объемы средств на подпрограмму были освоены, то и, следовательно, все запланированные мероприятия и целевые индикаторы должны быть полностью исполнены.

Но на самом деле, несмотря на то, что подпрограмма 2 получила большой объем финансирования и ее процент исполнения превышает 100 %, многие из ее целевых показателей оказались невыполненными. А если рассматривать по госпрограмме в целом, то возникает вопрос об эффективности ее реализации.

Отсюда можно выделить следующую проблему – недостижение целевых показателей (индикаторов) государственной программы.

Целевые показатели (индикаторы) государственной программы – это количественная характеристика результата достижения цели (решения задачи) государственной программы.

По каждой подпрограмме выделен ряд целевых показателей, которые могут быть выполнены или не выполнены (полностью или частично) по окончании финансового года и отражаются в годовом отчете об исполнении государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области в 2024 году».

Целевые индикаторы непосредственно оказывают влияние на эффективность проводимых мероприятий, а также государственной программы в целом. Поэтому важно, чтобы все показатели имели 100 % выполняемость или же были приближены к плановому значению.

Так, в 2019 году по государственной программе достигнуты в полном объеме 70,1 % целевых показателей от общего утвержденного количества показателей, в 2020 году в связи с началом пандемии у чуть больше половины показателей выполняемость была на уровне 100 % (58,2 % от общего утвержденного количества показателей), и, несмотря на рост в 2021 году (до 78,5 % от общего утвержденного количества показателей), не была достигнута выполняемость 100 % по всем показателям.

Дополнительно стоит отметить, что государственная программа связана с национальным проектом «Здравоохранение», и таким образом неисполнение показателей влияет также на утвержденный национальный проект. По данным Министерства экономики и развития, в 2021 году по проекту 14 показателей не были выполнены.

Таким образом, невыполнение показателей свидетельствует о том, что в подпрограммах присутствует значительная часть неэффективных расходов, которые влияют на процент исполнения госпрограммы в целом.

Также следует отметить, что некоторые показатели могут быть в несколько раз больше, чем ранее запланированный показатель. Перевыполнение тоже может оказать негативное влияние на процент исполнения госпрограммы, так как таким образом на данную подпрограмму будет выделено больше средств, чем требуется для ее успешной реализации, в то время как другие мероприятия останутся недофинансированы.

Таким образом, на сколько бы ни увеличивалось финансирование государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года», значительная часть денежных средств будет неэффективно распределена по подпрограммам и мероприятиям.

Рассмотренные выше проблемы связаны с внутренними факторами, однако на государственную программу также влияют внешние факторы. За последние несколько лет мир столкнулся с огромным количеством кризисов: новая коронавирусная инфекция, политическая напряженность, вооруженные конфликты, социальные протесты, высокая инфляция (а в ряде стран гиперинфляция!) и т. д. Все эти события прямо или косвенно повлияли на сферу здравоохранения и замедлили структурные преобразования в данной отрасли. В связи с появлением новых внешних и внутренних факторов бюджету требуется вносить соответствующие корректировки для предотвращения риска невыполнения госпрограммы. И порой эти корректировки могут значительно изменить изначальные плановые значения, в связи с чем возникает еще одна проблема – отсутствие применения сценарного под-

хода при разработке/корректировке государственной программы в зависимости от изменения макроэкономической ситуации в стране.

Так в 2020 году, когда область накрыла волна ковида, средств для достаточного обеспечения сферы здравоохранения не хватало и были привлечены непрограммные средства, но в 2021 году ситуация не изменилась, а непрограммных расходов стало намного больше.

Последние годы экономика не только мира, но и отдельных стран и регионов оказалась под давлением пандемии новой коронавирусной инфекции. Многие нерешенные проблемы стали препятствием для успешного преодоления кризиса.

Вышеперечисленные проблемы лишь одни из многих существующих в отрасли здравоохранения, которая подверглась большой нагрузке за эти несколько лет. Для решения данных проблем автором были разработаны несколько рекомендаций, обозначенных ниже.

Одна из главных проблем государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области» – это кассовые разрывы по подпрограммам и, следовательно, неэффективное распределение денежных средств внутри госпрограммы и недополучение денежных средств на ее реализацию.

Чтобы добиться эффективного распределения объемов денежных средств внутри госпрограммы, требуется разработка новых и развитие существующих форм и методов в сфере финансового контроля за расходованием выделяемых на государственную программу бюджетных ассигнований (в разрезе различных источников), а также требуется предоставление соответствующей отчетности о реализации программы.

Финансовый контроль государственной программы осуществляется по большей части внутренний, он разделяется на предварительный, текущий (оперативный) и последующий финансовый контроль.

Суть современного финансового контроля заключается в:

- мониторинге реализации государственной программы;
- подготовке годового отчета о ходе реализации государственной программы;

– подготовке сводного годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ.

Таким образом весь финансовый контроль сводится к составлению годового и сводного отчета о ходе реализации государственной программы.

Но, как показывает практика, одного лишь мониторинга недостаточно для эффективного управления денежными средствами, выделенными на реализацию госпрограммы. Требуется внедрение новых современных подходов по контролю бюджетных средств.

Один из таких способов – использование аудита эффективности внешней, независимой организацией. Лучше всего, чтобы членами данной организации были независимые эксперты, научное сообщество, другие представители интересов общества, а также квалифицированные специалисты из разных отраслей. Одни могут оценивать эффективность госпрограммы с финансовой точки зрения, другие, работающие в этой среде и знающие всю изнанку, могут дать оценку эффективности с точки зрения социального эффекта и т. п., также они смогут предоставить рекомендации по более эффективному распределению средств с учетом текущей ситуации.

Таким образом, эффективность государственной программы будет рассмотрена с различных точек зрения и анализ успешности будет более объективным.

Следует отметить, что так как здравоохранение – важная часть жизни общества и в период коронавируса подвергается большой нагрузке, то стоит выбирать приоритетные направления и задачи, которые стоят перед государственной программой. Следовательно, требуется перераспределение денежных средств на данные задачи, особое внимание в условиях пандемии, по мнению автора, следует уделить профилактике здоровья граждан (подпрограмма 1), охране здоровья матери и ребенка (подпрограмма 3), реабилитации (подпрограмма 4), а также важно обеспечить население необходимыми лекарственными препаратами (подпрограмма 7) и улучшить кадровую политику (подпрограмма 6), так как в больницах идет острая нехватка врачей.

Для этого авторы рекомендуют пересмотреть объемы финансирования следующих подпрограмм: подпрограмма 13 «Обеспечение реализации госпрограммы», а также подпрограммы 8 «Иные вопросы в сфере здравоохранения».

В последние годы стали популярны медицинские стартапы, которые привлекают достаточно большие объемы денежных средств. В России таким примером может служить проект, который запустил в производство тест-системы для выявления коронавируса. Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) в марте 2020 года сообщил об инвестициях в ООО «Медпром-ресурс». Компания, принадлежащая российским и японским бизнесменам, благодаря разработке эффективных тест-систем на COVID-19 получила предложения о закупке крупных партий от российских регионов и зарубежных стран. Сумма заказов одного Департамента здравоохранения Москвы составила почти 200 млн рублей [51].

В Российской Федерации этот бизнес только начал развиваться, однако в других странах подобные стартапы очень популярны как у инвесторов – крупных компаний, так и у частных инвесторов. Туда входят проекты по созданию тестов нового поколения по выявлению рака, аптечные стартапы, медицинские страховки и т. д. Все это поможет не только снизить нагрузку на больницы и отрасль здравоохранения в целом, но также привлечь дополнительные средства у инвесторов.

Далее рассмотрим пути решения проблемы недостижения целевых показателей (индикаторов) государственной программы. Авторы рекомендуют усовершенствовать систему мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых. Мониторинг показателей обязан проводиться ежемесячно, так как COVID-19 не только быстро распространяется, но и мутирует, что предполагает появление новых путей лечения и, соответственно, дополнительные расходы. В ходе анализа выявленные недочеты по целевым индикаторам требуется дополнительно проанализировать с точки зрения причины этих отклонений и внести соответствующие корректировки.

Также чтобы исключить перевыполнение показателей, требуется либо увеличить данные целевые индикаторы, либо при достижении стопроцентного результата показателя, перераспределить оставшиеся денежные средства на другие мероприятия и подпрограммы. Таким образом, это позволит своевременно внести соответствующие корректировки, а также в будущем разрабатывать плановые показатели с учетом опыта предшествующих периодов. В дальнейшем это поможет сократить расходы, которые снижают эффективность государственной программы, а также поможет повысить процент исполнения госпрограммы. Вопрос о внесении корректировок также является одной из проблем, так как планирование идет без применения сценарного подхода.

Для снижения неэффективности или сокращения финансирования государственной программы и других факторов, способных повлиять на успешную реализацию государственной программы, разумно осуществлять планирование государственной программы (в том числе объемов и источников ее финансирования) в разрезе трех сценариев: оптимистичного, пессимистичного и оптимального. В основу сценариев закладываются риски, которые могут возникнуть при реализации государственной программы. На сегодня в госпрограмме заложены некоторые риски: макроэкономические, финансовые, демографические, риски отрасли здравоохранения. Но это далеко не все риски, которые так или иначе могут повлиять на программу. Таким образом, требуется расширить карту рисков и с учетом новых факторов (внешних и внутренних) посредством анализа вероятности наступления события и влияния риска. Авторами был составлен реестр рисков, который представлен в *Приложении 4*, в нем отражены: средняя оценка вероятности реализации риска, средняя оценка значимости риска (ущерб), уровень (индекс) риска, а также указываются мероприятия для предотвращения рисков и владельцы риска. Авторы разделили риски на четыре большие группы: риски формирования государственной программы, риски реализации государственной программы, систематические риски и макроэкономические риски.

Для оценки рисков по вероятности наступления события использовалась пятибалльная шкала (табл. 34).

Шкала оценки вероятности наступления рисковогó события

Оценка в бал- лах	Вероятность возникновения рисковогó события	Интерпретация	
		для повторяющихся рисковогó событий	для разовых рисковогó событий
5	Максимальная (более 75 %)	Рисковогó событие чрезвычайно веро- ятно, скорее всего произойдет в предсто- ящем году	Шансы для наступле- ния рисковогó собы- тия велики
4	Высокая (50–75 %)	Рисковогó событие мо- жет произойти в бли- жайшие 1–2 года	Рисковогó событие скорее произойдет, чем не произойдет
3	Средняя (25–50 %)	Рисковогó событие мо- жет происходить вре- мя от времени, один раз в 3–5 лет	Шансы наступления рисковогó события оцениваются как 50 на 50
2	Низкая (5–25 %)	Рисковогó событие мо- жет возникать редко, один раз в 5–7 лет	Рисковогó событие скорее не произойдет, чем произойдет
1	Минимальная (менее 5 %)	Рисковогó событие мо- жет произойти только в исключительных случаях (не чаще од- ного раза в 7–10 лет)	Шансы для наступле- ния рисковогó собы- тия малы

Примечание: составлено на основании источников [52].

Для оценки уровня влияния риска на государственную про-
грамму была также использована пятибалльная шкала (табл. 35).

Для оценки были привлечены четыре эксперта из области
финансов и здравоохранения, которые провели анализ состав-
ленного мной реестра рисков и произвели оценку выявленных
рисков с учетом возможности наступления рисковогó события
и степенью его влияния на государственную программу.

На основе получившихся результатов была составлена карта
рисков (рис. 7), в которой красным выделены критические риски,
которые могут нанести большего всего вреда и потому требуют
большого внимания. Желтым выделены те риски, за которыми
следует наблюдать, так как они в любой момент могут перейти
в «красную зону». Зеленым выделены рисковогó события, кото-

рые имеют незначительную вероятность наступления и степень влияния, это относительно «безопасные» риски, которые не требуют ежемесячного мониторинга.

Таблица 35

**Шкала оценки влияния последствий рискового события
на эффективность реализации государственной программы**

Оценка в баллах	Тяжесть последствий рискового события	Интерпретация
5	Катастрофическая	Последствия рискового события могут привести к остановке реализации государственной программы
4	Критическая	Последствия рискового события могут привести к крайне значительному снижению эффективности реализации государственной программы
3	Значительная	Последствия рискового события могут привести к снижению эффективности реализации государственной программы сверх заданных (допустимых) границ отклонений
2	Существенная	Последствия рискового события могут привести к снижению эффективности реализации государственной программы в пределах, заданных (допустимых) границ отклонений
1	Незначительная	Последствия рискового события оказывают минимальное воздействие на государственную программу, не снижая эффективность ее реализации

Примечание: предложено авторами.

Так, для рисков с индексом выше 12 (красная зона), автором были разработаны мероприятия, для их предотвращения.

В категорию «критические риски» попали 19 рисков из общего числа, среди них пять рисков из группы «риски формирования государственной программы», восемь рисков из группы «Риски реализации государственной программы», два риска из группы «Систематических риска» и четыре риска из группы «Макроэкономических рисков» (рис. 7).

ЗНАЧИМОСТЬ РИСКА →	5	5	10 (36)	15	20	25
	4	4	8 (3), (4), (5), (11), (20)	12 (1), (6), (7), (9), (10), (22), (23), (25), (26), (27), (33)	16 (18), (28), (34)	20
	3	3	6	9 (2), (8), (14), (15), (17), (21), (24), (29), (30), (31) (39)	12 (12), (13), (16), (32), (37)	15
	2	2	4	6 (35)	8 (19)	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
ВЕРОЯТНОСТЬ ВОЗНИКНОВЕНИЯ РИСКА →						

Рис. 7. Карта рисков государственной программы «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» (составлено авторами)

Для риска некорректного бюджетного планирования и прогнозирования параметров бюджета Свердловской области на будущие периоды, которые предполагают, что расходы бюджета не будут соответствовать действительности, и, следовательно, на государственную программу не будет выделено достаточно средств для ее реализации. Чтобы решить эту проблему, авторы считают, что нужно проводить постоянный внешний мониторинг основных макроэкономических показателей, а также их тенденции при формировании прогноза бюджета Свердловской области. Не менее важно проводить ежегодный пересмотр реестра государственных программ и исключать неэффективные или же объединять с другими наиболее близкими к ним для лучшего результата. При планировании и прогнозировании бюджета региона нужно учитывать все риски, связанные с развитием региона, муниципальных образований и т. д., чтобы выявлять наиболее вероятные предстоящие расходы, формировать для

них мероприятия и дальнейшее финансирование. Перед принятием проекта бюджета следует вынести его на общественное обсуждение, а также привлечь сторонних экспертов, так как это поможет рассмотреть финансирование расходов с разных точек зрения и прийти к наиболее эффективному распределению бюджетных средств по различным направлениям.

Риск некорректного планирования контрольных событий/контрольных точек государственной программы предполагает, что оценка эффективности реализации госпрограммы не будет отражать реальную ситуацию из-за некорректной формулировки контрольного события или не соответствия контрольных мероприятий реальному положению вещей. Для решения этой проблемы следует применить технологию сценарного планирования в разрезе трех сценариев, чтобы был определенный план действий при различных ситуациях. Также следует проводить аудит проекта государственной программы (с привлечением сторонних экспертов) на соответствие контрольных мероприятий реальной сложившейся ситуации, но так как каждый месяц богат на свои рискованные события и форс-мажоры, то аудит следует проводить ежемесячно.

Как отмечалось ранее, целевые показатели – это важный элемент госпрограммы, который позволяет оценить ее эффективность. Однако существует риск некорректного планирования и прогнозирования значений целевых показателей (индикаторов) государственной программы. По мнению автора, для предотвращения риска требуется применять технологию сценарного планирования в разрезе трех сценариев, так как в зависимости от ситуации меняются приоритетные направления финансирования и как следствие целевые показатели (индикаторы). При этом мониторинг текущей ситуации следует проводить ежемесячно.

При риске некорректного/необоснованного расчета объемов финансирования государственной программы нужно обязательно требовать обоснование заявленных объемов финансирования для разработки трех сценариев развития дальнейшей ситуации в финансовом году. При этом следует проводить обязательную экспертизу обоснованности заявленных объемов участия госпрограммы, в составе экспертной комиссии должны

быть не только представители государственной исполнительной власти, но также сторонние эксперты из специфики области (отрасли) государственной программы.

У риска задержки ввода объектов в эксплуатацию в рамках реализации государственной программы также высокий уровень индикатора риска. Для предотвращения риска рекомендуется усилить меры контроля за подрядчиками, осуществляющими строительные и монтажные работы на объекте и проводить ежемесячный мониторинг их результатов. Это требуется, чтобы исключить возможность удлинения срока введения объекта в эксплуатацию и тем самым лишить их возможности вытянуть дополнительные бюджетные деньги, так как суммы, выделяемые на строительство объекта, четко регламентированы и прописаны в паспорте государственной программы, использование дополнительных средств лишь показывает неэффективность программы. За любые нарушения условий контракта следует установить систему штрафов и санкций.

Критический уровень также присущ риску нехватки/недостаточной квалификации кадровых ресурсов для реализации государственной программы. Самое большая проблема в здравоохранении – это отток квалифицированных кадров. С одной стороны, это происходит из-за низкой оплаты труда, а с другой – из-за недостаточной компетенции для соответствия своей должности. Таким образом нужно установить регулярное повышение квалификации и переподготовки соответствующих кадров, также усовершенствовать систему аттестации сотрудников сферы здравоохранения. Для мотивирования ценных кадров в области медицины требуется расширить текущую систему стимулирования и социальной защиты сотрудников бюджетных медицинских учреждений, проводить индексацию их зарплат с учетом выслуги лет и внесенного вклада в осуществление запланированных мероприятий.

Для снижения риска нецелевого использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию государственной программы, риска предоставления недостоверной информации участниками, ответственными за реализацию государственной программы и риска снижения эффективности контроля за реализацией государственной программы следует произвести со-

вершенствование методик финансового контроля и ужесточить меры ответственности виновных сторон.

Риск увеличения неэффективных расходов при реализации государственной программы имеет высокий уровень риска, и для его уменьшения и предотвращения требуется установить лимит, при невыполнении которого государственная программа либо пересматривается, либо полностью исключается в следующем финансовом году.

Систематические риски, имеющие высокий уровень:

- инфляционный риск, который присущ не только отрасли здравоохранения, но и другим. Для снижения этого риска важно проводить постоянный мониторинг с целью внесения корректировок в бюджет в зависимости от изменения темпа инфляции, а также учитывать прогнозы по инфляции различных аналитических агентств;

- ценовой риск (риск существенного изменения цен на релевантные товарные активы). Чтобы предотвратить данный риск, следует заключать долгосрочные контракты с заранее установленной ценой, реализовать комплекс мер в рамках российского импортозамещения, возможен также поиск поставщиков из дружественных стран.

Рассмотрим также мероприятия для группы макроэкономических рисков.

Риск введения санкций, торговых ограничений в отношении страны/компаний-поставщиков, который окажет сильно влияние из-за большинства импортного оборудования и лекарств, которые окажутся недоступны для отрасли в случае развития этого сценария. Поэтому здесь также требуется реализация комплекса мер в рамках российского импортозамещения и поиск поставщиков из дружественных стран.

Для снижения риска роста коррупции в стране/регионе важно произвести ужесточение мер ответственности за экономические и финансовые преступления, также законодательно установить лишение неприкосновенности при выявлении коррупционной составляющей, возможно также применение конфискации имущества на сумму, равную «реквизированной» из бюджета региона.

Эпидемиологические риски в стране/регионе в последние годы самые значительные и опасные, поэтому важно проводить

не только мониторинг риска и применять технологии сценарного планирования, но также увеличить финансирование подпрограмм: профилактики здоровья граждан (подпрограмма 1), оказания специализированной и высокотехнологической помощи (подпрограмма 2), реабилитации (подпрограмма 4) и обеспечения лекарственными препаратами (подпрограмма 7).

Для Свердловской области характерен риск ухудшения демографической ситуации в регионе (в том числе снижение рождаемости), что уже ранее отмечалось. Поэтому требуется не только применение сценарного подхода, но также увеличение финансирования подпрограммы 3 «Охрана матери и ребенка», помимо выше перечисленных.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для решения проблем невыполнения целевых показателей (индикаторов) государственной программы авторы предложили скорректировать систему мониторинга реализации целевых показателей государственной программы для оперативного выявления отклонений фактических значений целевых показателей от плановых.

Для снижения неэффективности или сокращения финансирования государственной программы предлагается сценарный подход, включающий три вида сценария: оптимистичный, пессимистичный и оптимальный.

Аудит, ежемесячный мониторинг и сценарное планирование также требуется для уменьшения риска некорректного/необоснованного планирования источников финансирования государственной программы, риска снижения уровня кассового исполнения государственной программы (в разрезе подпрограмм и источников финансирования) и риска недостижения плановых значений целевых показателей реализации государственной программы.

При отсутствии различных сценариев при планировании и реализации программы возникает ситуация, когда ответственные исполнители и другие участники не успевают вовремя среагировать на изменения и затем в спешке вносят корректировки. Наличие как минимум нескольких сценариев помогло бы снизить такие риски, однако это законодательно не установлено, и регионы не утруждают себя планирование в разрезе трех вариантов развития событий при планировании государственной программы.

Хочется отметить, что сценарное планирование должно стать обязательным при планировании и реализации государственной программы, так как только в таком случае у государства будет определенный план действий при малейшем изменении в макросреде.

СПИСОК БИБЛИОГРАФИЧЕСКИХ ССЫЛОК

1. Яндаров М. А. Программно-целевые методы как основа повышения эффективности и устойчивости региональных бюджетов // Научный альманах. 2016. № 11–1 (25). С. 366–369.
2. Уксуменко А. А., Мацыга Ф. А. Влияние программно-целевого метода планирования на реализацию социально-экономической политики региона. Пенза : Изд. дом «Академия Естествознания», 2016. 1234 с.
3. Угурчиева Л. М. Программно-целевой метод управления регионом, понятие и особенности // Новая наука: современное состояние и пути развития. 2016. №6 (1). С. 199–201.
4. Богославцева Л. В. Развитие программно-целевого метода финансирования социально-ориентированных расходов бюджета региона // Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal). 2016. №10. С. 47–52.
5. Губанова Е. Е. О переходе на «программный» бюджет // Молодой ученый. 2013. №10 (57).
6. Портал госпрограмм Российской Федерации : [официальный сайт] URL: <https://programs.gov.ru/Portal> (дата обращения: 15.02.2022).
7. Бирюкова Т. С. Отечественный и зарубежный опыт программно-целевого планирования социально-экономического развития муниципального образования // Актуал. вопросы экономики и управления: сб. материалов III Международ. науч.-практ. конф. 2018. С. 73–77.
8. Методические указания по разработке проектов и реализации государственных программ Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).
9. Кочаненко Д. С., Данилова С. Н. Особенности разработки и реализации целевых программ муниципального образования региона : диплом. работа. Саратов, 2009.
10. Шуринова М. А. Классификация государственных программ // Вестн. совр. исследований. 2018. №12 (2). С. 499–501.
11. Каратаева Г. Е., Фесик С. В. Государственные программы как инструмент реализации бюджетной политики. Йошкар-Ола : Науч.-консалт. центр, 2014. 95 с.
12. Глуценко Р. В. Государственные целевые программы: понятие и классификация // Международные стандарты в области учета,

финансовой отчетности, контроля, аудита, менеджмента и риска и проблемы их применения : межд. конф. (Новосибирск, 04–05 октября 2013 г.) Новосибирск : Изд-во Сибир. академия финансов и банковского дела. 2013. С. 218–224.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 Об утверждении «Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/198991/?ysclid=19b74om93x928209460> (дата обращения: 12.04.2022).

14. Шаюк Е. И., Степанова Е. А., Шманев С. В. Необходимость оценки эффективности государственных программ как элемент государственного регулирования инновационного развития страны. М. : Муниц. академия, 2017. 158 с.

15. Щербенко Е. В., Елфимова М. В. Об оценки эффективности государственных целевых программ. Пенза: «Наука и просвещение» (ИП Гуляев Г. Ю.), 2017. 421 с.

16. Закон Свердловской области от 13 апреля 2017 года № 34-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» (с изменениями на 23 декабря 2020 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/446449432> // (дата обращения: 10.04.2022).

17. Указ Губернатора Свердловской области от 22 июня 2012 года № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (с изменениями на 13 декабря 2021 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/453120753>. (дата обращения: 08.04.2022).

18. Управление Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области : [офиц. сайт]. URL: <https://sverdl.gks.ru/> (дата обращения: 12.04.2022).

19. Министерство экономики и территориального развития Свердловской области : [офиц. сайт]. URL: <http://economy.midural.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).

20. Министерство промышленности и науки Свердловской области : [офиц. сайт]. URL: <https://mpr.midural.ru/> / (дата обращения: 13.04.2022).

21. Ведомственная структура расходов областного бюджета (справочно к Закону Свердловской области «Об исполнении областного бюджета за 2019 год»). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550266947> // (дата обращения: 10.04.2022).

22. Ведомственная структура расходов областного бюджета (справочно к Закону Свердловской области «Об исполнении областного бюджета за 2020 год»). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550266947> // (дата обращения: 10.04.2022).

23. Ведомственная структура расходов областного бюджета (справочно к Закону Свердловской области «Об исполнении областного бюджета за 2021 год») // URL: <https://docs.cntd.ru/document/577998291> // (дата обращения: 10.04.2022).

24. Постановление Правительства Свердловской области от 19 января 2019 г. № 920-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие системы образования и реализации молодежной политики в Свердловской области до 2025 года» (с изменениями на 17.02.2022). URL: http://www.pravo.gov66.ru/media/pravo/920-%D0%9F%D0%9F_LL3UE8Z.pdf?ysclid=l9b828qjhk470745817 // (дата обращения: 08.04.2022).

25. Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1267-ПП Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» (с изменениями на 17.03.2022). URL: <https://base.garant.ru/20931290/?ysclid=l9b832vvh648808206> // (дата обращения: 08.04.2022).

26. Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1268-ПП Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие культуры в Свердловской области до 2024 года» (с изменениями на 24.03.2022). URL: <https://base.garant.ru/20931741/?ysclid=l9b83yat6e400831763> // (дата обращения: 08.04.2022).

27. Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1272-ПП Об утверждении государственной программы Свердловской области «Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года» (с изменениями на 24.03.2022). URL: <https://base.garant.ru/20930969/?ysclid=l9b84ne9dl259254753> // (дата обращения: 08.04.2022).

28. Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1332-ПП Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года» (с изменениями на 10.02.2022). URL: <https://base.garant.ru/46820147/?ysclid=l9b85b65np979893058> // (дата обращения: 08.04.2022).

29. Постановление Правительства Свердловской области от 5 июля 2017 г. № 480-ПП об утверждении государственной программы Свердловской области «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года» (с изменениями на 03.03.2022 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201707120028?ysclid=l9b864cfco88015739>). (дата обращения: 08.04.2022).

30. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <https://minzdrav.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

31. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <https://minzdrav.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

32. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие здравоохранения в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <https://minzdrav.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

33. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие культуры в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <http://mkso.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

34. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие культуры в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <http://mkso.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

35. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие культуры в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <http://mkso.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

36. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие системы образования в Свердловской области до 2025 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <https://minobraz.egov66.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

37. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие системы образования в Свердловской области до 2025 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <https://minobraz.egov66.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

38. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие системы образования в Свердловской области до 2025 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <https://minobraz.egov66.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

39. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <https://minsport.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

40. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <https://minsport.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

41. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до

2024 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <https://minsport.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022)

42. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <https://www.szn-ural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

43. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <https://www.szn-ural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

44. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <https://www.szn-ural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

45. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2019 г. (отчетный период). URL: <https://msp.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

46. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2020 г. (отчетный период). URL: <https://msp.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

47. Отчет о выполнении мероприятий государственной программы «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года» за IV квартал 2021 г. (отчетный период). URL: <https://msp.midural.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

48. Бюджет для граждан к федеральному закону о федеральном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. URL: <http://budget.gov.ru/> (дата обращения: 21.03.2022).

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 2299 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.». URL: <https://base.garant.ru/400165890/?ysclid=19b78csdv6453711517> (дата обращения: 12.04.2022).

51. Финансы: медийный новостной портал // «Рамблер» : [официальный сайт] URL: <https://finance.rambler.ru/> (дата обращения: 08.05.2022).

52. Долгих Ю. А. Формирование и функционирование системы управления финансовой устойчивостью предприятия : дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2019. 204 с.

Исходные данные для расчета интегральных показателей оценки эффективности реализации государственных программ РФ

Блок интегральных показателей	Данные для проведения расчетов
Оценка достижений показателей (индикаторов) государственной программы	<i>В рамках Сводного доклада используется информация:</i> – годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за отчетный год: «Сведения о достижении значений показателей (индикаторов)»; – годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за год, предшествующий отчетному году. <i>Одновременно используется иная информация:</i> – данные государственного (федерального) статистического наблюдения (официальный сайт Федеральной службы государственной статистики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: www.gks.ru); – сведения, представленные в рамках Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), размещенной в сети Интернет по адресу: www.fedstat.ru/indicators/start.do
Оценка эффективности реализации основных мероприятий государственной программы	<i>В рамках Сводного доклада используется информация:</i> – годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за отчетный год: «Сведения о степени выполнения ведомственных целевых программ, основных мероприятий, мероприятий и контрольных событий подпрограмм государственной программы». <i>Одновременно используется иная информация:</i> – утвержденная версия плана реализации государственной программы на очередной год и плановый период; – утвержденная версия детального плана-графика реализации государственной программы на очередной год и плановый период
Оценка кассового исполнения	<i>В рамках Сводного доклада используется информация:</i> – годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за отчетный год: «Отчет об использовании бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы по расходам федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов Российской Федерации». <i>Одновременно используется иная информация:</i>

Окончание прил. 1

Блок интегральных показателей	Данные для проведения расчетов
Оценка кассового исполнения	данные о кассовых расходах, представленные на официальном сайте Минфина России, размещены в сети Интернет в рубрике «Деятельность / Реформы / Бюджетная реформа / Бюджетирование, ориентированное на результат / Государственные программы» (http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/resoriented/ programs/)
Оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя	<i>В рамках Сводного доклада используется информация:</i> – годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за отчетный год. <i>Одновременно используется иная информация:</i> – данные об изменениях, внесенных в планы реализации и детальные планы-графики реализации государственных программ (соответствующие сведения представляются ответственным исполнителем, в том числе на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в сети Интернет, а также отражаются в справочных правовых системах)

Информация о расходах федерального бюджета на 2020–2024 годы по указанным государственным программам Российской Федерации (открытая часть), млрд рублей

Наименование госпрограммы	2021 год		2022 год			2023 год			2024 год	
	сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2021	Законо-проект	отклонение от СБР на 01.09.2021		Законо-проект	отклонение от законопроекта на 2022 год		Законо-проект	отклонение от законопроекта на 2023 год	
			млрд рублей	(%)		млрд рублей	(%)		млрд рублей	(%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Развитие образования	424,9	469,7	44,8	10,5	472,4	2,7	0,6	486,4	14,0	3,0
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	322,1	395,9	73,8	22,9	424,0	28,0	7,1	338,5	-85,4	-20,2
Содействие занятости населения	109,3	77,5	-31,8	-29,1	77,5	0,0	0,1	77,6	0,1	0,1
Развитие культуры	147,8	146,5	-1,4	-0,9	146,5	0	0	148,1	1,7	1,1
Охрана окружающей среды	85,1	125,9	40,8	48,0	147,6	21,7	17,2	112,4	-35,2	-23,9
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	471,0	557,8	86,9	18,4	589,8	31,9	5,7	593,9	4,2	0,7
Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности	58,9	36,1	-22,8	- 38,8	57,1	21,0	58,2	60,2	3,1	5,4

Наименование госпрограммы	2021 год		2022 год			2023 год			2024 год	
	сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2021	Закон- проект	отклонение от СБР на 01.09.2021	Закон- проект	отклонение от законопроекта на 2022 год	Закон- проект	отклонение от законопроекта на 2023 год	Закон- проект	отклонение от законопроекта на 2024 год	
	2	3	млрд рублей	4	5	млрд рублей	(%)	млрд рублей	(%)	млрд рублей
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Развитие фармацевти- ческой и медицинской промышленности	9,4	4,8	-4,6	- 49,0	2,7	-2,1	-44,2	0,3	-2,4	-90,5
Космическая деятель- ность России	250,6	210,2	-40,3	- 16,1	209,6	-0,6	-0,3	209,8	0,2	0,1
Информационное общество	288,9	342,1	53,2	18,4	321,9	-20,3	-5,9	314,6	-7,2	-2,3
Воспроизводство и использование природ- ных ресурсов	56,7	57,9	1,1	2,0	57,0	-0,8	-1,4	51,4	-5,6	-9,9
Развитие энергетики	15,7	29,1	13,3	84,7	21,9	-7,2	-24,6	20,9	-1,0	-4,7
Развитие Северо-Кав- казского федерального округа	18,4	14,8	-3,6	- 19,6	15,5	0,7	5,1	13,8	-1,8	-11,5
Социально-экономи- ческое развитие Кали- нинградской области	61,2	63,7	2,5	4,1	71,0	7,2	11,3	69,8	-1,1	-1,6
Внешнеполитическая деятельность	136,8	127,7	-9,1	-6,7	129,2	1,5	1,2	133,5	4,3	3,3

**Общая характеристика социально ориентированной
государственной программы «Развитие здравоохранения
в Свердловской области до 2024 года»***

Наименование критерия	Содержание критерия
Ответственный исполнитель ГП	Министерство здравоохранения Свердловской области
Сроки реализации	2017–2024 годы
Цель государственной программы	Цель 1. Создание условий для формирования здорового образа жизни у граждан, обеспечение населения доступной и качественной медицинской помощью. Цель 2. Обеспечение доступности для населения эффективных технологий оказания специализированной медицинской помощи. Цель 3. Улучшение состояния здоровья матерей и детей. Цель 4. Обеспечение доступности для населения реабилитационной помощи. Цель 5. Повышение качества жизни неизлечимых больных за счет решения физических, психологических и духовных проблем, возникающих при развитии неизлечимого заболевания. Цель 6. Совершенствование и перспективное развитие системы обеспечения здравоохранения Свердловской области квалифицированными медицинскими кадрами. Цель 7. Повышение доступности качественных эффективных и безопасных лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения, продуктов лечебного питания для удовлетворения потребности населения и системы здравоохранения. Цель 8. Развитие инфраструктуры медицинских организаций и реализация иных проектов, направленных на улучшение здоровья граждан. Цель 9. Совершенствование системы образования в сфере здравоохранения, оздоровление детей и подростков. Цель 10. Обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации, проживающих на территории Свердловской области, на получение бесплатной медицинской помощи в соответствии с территориальной программой обязательного медицинского страхования. Цель 11. Организация оказания медицинской помощи на территории муниципального образования «город Екатеринбург». Цель 12. Обеспечение эффективной информационной поддержки органов и организаций системы здравоохранения, повышение доступности медицинской помощи. Цель 13. Повышение эффективности управления здравоохранением в Свердловской области

² *Примечание:* Составлено на основании источника [25]

Продолжение прил. 3

Наименование критерия	Содержание критерия
Задачи государственной программы	1. Создание условий, обеспечивающих возможность реализации приоритета профилактики в сфере охраны здоровья, в том числе условий, необходимых для осуществления мероприятий по предупреждению и раннему выявлению заболеваний; создание условий для приоритетного развития первичной медико-санитарной помощи; создание условий для развития скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи. 2. Повышение доступности специализированной медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи. 3. Создание условий для развития перинатальной медицинской помощи, специализированной неонатальной медицинской помощи. 4. Создание условий для развития междисциплинарной медицинской реабилитации, включающей в себя комплексное применение природных лечебных факторов, лекарственной, немедикаментозной терапии и других методов. 5. Создание условий для развития паллиативной медицинской помощи и обеспечения ее доступности для граждан. 6. Повышение уровня профессиональной подготовки медицинских работников, престижа профессии медицинского работника
Подпрограммы	1. Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи. Совершенствование скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи. 2. Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи. 3. Охрана здоровья матери и ребенка. 4. Медицинская реабилитация. 5. Оказание паллиативной медицинской помощи. 6. Кадровое обеспечение здравоохранения Свердловской области. 7. Меры социальной поддержки, обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, продуктами лечебного питания отдельных категорий граждан. 8. Иные вопросы в сфере здравоохранения. 9. Развитие образования в сфере здравоохранения Свердловской области. 10. Обязательное медицинское страхование. 11. Осуществление переданных государственных полномочий Свердловской области по организации оказания медицинской помощи. 12. Развитие информатизации в здравоохранении. 13. Обеспечение реализации государственной программы Свердловской области «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года»

Окончание прил. 3

Наименование критерия	Содержание критерия
Перечень основных целевых показателей государственной программы	1. Ожидаемая средняя продолжительность жизни при рождении. 2. Смертность от всех причин. 3. Материнская смертность. 4. Младенческая смертность. 5. Смертность от болезней системы кровообращения. 6. Смертность от новообразований (в том числе злокачественных). 7. Смертность от туберкулеза

Реестр рисков государственных программ Свердловской области

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
Риски формирования государственной программы						
1	Риск некорректного бюджетного планирования и прогнозирования параметров бюджета Свердловской области на будущие периоды	3	4	12	Внешний постоянный мониторинг основных макроэкономических показателей, а также их тенденций при формировании прогноза; пересмотр реестр государственных программ и исключение неэффективных; учет всех рисков, связанных с развитием муниципальных образований региона и т. д.; аудит проекта бюджета с привлечением сторонних экспертов и вынесение его на обсуждение с общественностью	Министерство финансов СО
2	Риск некорректного планирования и прогнозирования показателей социально-экономического развития Свердловской области на будущие периоды	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство экономики и территориального развития СО
3	Риск некорректной формулировки ключевых параметров паспорта государственной программы (цель; задачи; исполнители и участники; сроки реализации и др.)	2	4	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
4	Риск некорректного формирования структуры государственной программы (декомпозиция на подпрограммы)	2	4	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
5	Риск некорректного формирования состава целевых показателей (индикаторов) государственной программы	2	4	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
6	Риск некорректного планирования контрольных событий, контрольных точек государственной программы	3	4	12	Применение технологий сценарного планирования; проведение аудита проекта государственной программы (с привлечением экспертов) на соответствие контрольных мероприятий реальной сложившейся ситуации. Регулярный ежемесячный мониторинг	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
7	Риск некорректного планирования и прогнозирования значений целевых показателей (индикаторов) государственной программы	3	4	12	Применение технологий сценарного планирования; проведение аудита проекта государственной программы (с привлечением экспертов) на соответствие значений целевых показателей реальной сложившейся ситуации. Регулярный ежемесячный мониторинг	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
8	Риск несоответствия целевых показателей государственной программы методологическим требованиям (адекватность; однозначность; стабильная пологительная динамика и т. д.)	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
9	Риск некорректного/необоснованного расчета объемов финансирования государственной программы	3	4	12	Применение технологий сценарного планирования; проведение аудита проекта государственной программы с привлечением сторонних экспертов; обязательное предоставление обоснования заявленных объемов финансирования с последующей экспертизой. Регулярный ежемесячный мониторинг	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
10	Риск некорректного/необоснованного планирования источников финансирования государственной программы	3	4	12	Применение технологий сценарного планирования; постоянный мониторинг ситуации, проведение аудита источников финансирования	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
11	Риск некорректного/неэффективного распределения плановых объемов финансирования государственной программы (по годам реализации)	2	4	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
Риски реализации государственной программы						
12	Риск снижения уровня кассового исполнения государственной программы (в разрезе подпрограмм и источников финансирования)	4	3	12	Ежемесячный мониторинг; применения сценарного подхода при планировании; оперативное внесение корректировок	Министерство здравоохранения СО и другие участники, Министерство финансов СО, Управление федерального казначейства СО, Министерство экономики и территориального развития СО

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
13	Риск недостижения плановых значений целевых показателей реализации государственной программы	4	3	12	Ежемесячный мониторинг, применения сценарного подхода при планировании; оперативное внесение корректировок	Министерство здравоохранения СО и остальные участники, Министерство финансов СО
14	Риск отсутствия стабильной положительной динамики фактических значений целевых показателей реализации государственной программы	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство экономики и территориального развития СО, Министерство финансов СО
15	Риск невыполнения контрольных событий, контрольных точек государственной программы в обозначенные сроки	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство экономики и территориального развития СО, Министерство финансов СО
16	Риск задержки ввода объектов в эксплуатацию в рамках реализации государственной программы	4	3	12	Усиление мер контроля за подрядчиками, осуществляющими строительные и монтажные работы; мониторинг их деятельности; введение санкций за нарушение условий контрактов (в том числе системы штрафов)	Министерство здравоохранения СО и остальные участники

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рисковог о события	Средняя оценка ве- роятности реализа- ции риска	Средняя оценка значи- мости риска (ущерб)	Уро- вень (ин- декс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
17	Риск неисполнения поставщика- ми релевантных товарных акти- вов своих обязательств	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО и остальные участники, Счет- ная палата СО
18	Риск нехватки/недостаточной квалификации кадровых ресур- сов для реализации государ- ственной программы	4	4	16	Регулярное повышение квалифика- ции и переподготовки соответствую- щих кадров; совершенствование системы аттестации сотрудников сферы здравоохранения; расширение текущей системы материального стимулирования и социальной за- щиты для сотрудников бюджетных медицинских учреждений; индекс- сация их заработных плат с учетом выслуги лет и внесенного вклада в осуществление запланированных госпрограммой мероприятий	Министерство здравоохранения СО и остальные участники, Феде- рационный аккреди- тационный центр
19	Риск увеличения сроков реализа- ции государственной программы	4	2	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство экономики и тер- риториального развития СО, Ми- нистерство финан- сов СО
20	Риск прекращения финансирова- ния государственной программы	2	4	8	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО и остальные участники

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
21	Риск неполного и (или) неэффективного исполнения делегированных бюджетных полномочий	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО и остальные участники
22	Риск нецелевого использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию государственной программы	3	4	12	Совершенствование методик финансового контроля; ужесточение мер ответственности виновных сторон	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО, Управление федерального казначейства СО
23	Риск увеличения неэффективных расходов при реализации государственной программы	3	4	12	Установление лимита, при невыполнении которого государственная программа либо пересматривается, либо полностью исключается в следующем финансовом году	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
24	Риск недостаточной/неэффективной координации между исполнителями и участниками государственной программы	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
25	Риск предоставления недостоверной информации участниками, ответственными за реализацию государственной программы	3	4	12	Ужесточение мер ответственности виновных сторон	Счетная палата СО, Министерство финансов СО, Министерство здравоохранения СО и остальные участники

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
26	Риск снижения эффективности контроля за реализацией государственной программы	3	4	12	Совершенствование методик финансового контроля за реализацией государственной программы и оценки ее эффективности; ужесточение мер ответственности виновных сторон	Управление федерального казначейства СО, Министерство финансов СО, Министерство здравоохранения СО
Систематические риски						
27	Инфляционный риск	4	3	12	Постоянный мониторинг с целью внесения корректировок в бюджет в зависимости от изменения темпа инфляции; прогнозирование инфляции	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО
28	Ценовой риск (риск существенного изменения цен на релевантные товарные активы)	4	4	16	Заключение долгосрочных контрактов с заранее установленной ценой; реализация комплекса мер в рамках российского импортозамещения; поиск поставщиков из дружественных стран	Министерство здравоохранения СО и остальные участники
29	Валютный риск	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО и остальные участники

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
Макроэкономические и региональные риски						
30	Риск ухудшения экономической ситуации в стране/регионе	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО, Министерство экономики и территориального развития СО
31	Риск изменения политической ситуации в стране/регионе	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения, Министерство финансов, Министерство экономики и территориального развития
32	Риск введения санкций, торговых ограничений в отношении страны/компаний-поставщиков	4	3	12	Реализация комплекса мер в рамках российского импортозамещения; поиск поставщиков из дружественных стран	Министерство здравоохранения СО и остальные участники
33	Риск роста коррупции в стране/регионе	3	4	12	Ужесточение мер ответственности за экономические и финансовые преступления; лишение неприкосновенности при выявлении коррупционной составляющей; конфискация имущества на сумму, равную «рекивизированной» из бюджета региона	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО, Министерство экономики и территориального развития СО, Счетная палата СО

Продолжение прил. 4

№ п/п	Наименование рискового события	Средняя оценка вероятности реализации риска	Средняя оценка значимости риска (ущерб)	Уровень (индекс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
34	Эпидемиологические риски в стране/регионе	4	4	16	Мониторинг риска; применение технологий сценарного планирования; увеличение финансирования подпрограмм: профилактики здоровья граждан, оказания специализированной и высокотехнологической помощи, реабилитации и обеспечения лекарственными препаратами	Министерство здравоохранения СО и остальные участники
35	Риски стихийных бедствий в стране/регионе	3	2	6	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО и остальные участники
36	Риски военных действий на территории Российской Федерации/с участием Российской Федерации	5	2	10	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО, Министерство экономики и территориального развития СО
37	Риски ухудшения демографической ситуации в регионе (в т. ч. снижение рождаемости)	4	3	12	Применение технологий сценарного планирования; увеличение финансирования подпрограмм, касающихся охраны здоровья матери и ребенка	Министерство здравоохранения СО и остальные участники

Окончание прил. 4

№ п/п	Наименование рисковог о события	Средняя оценка ве- роятности реализа- ции риска	Средняя оценка значи- мости риска (ущерб)	Уро- вень (ин- декс) риска	Мероприятия по снижению рисков	Владельцы рисков
38	Социальные риски (в т. ч. сни- жение уровня образования/ дестрадация/маргинализация на- селения региона)	3	3	9	Мониторинг риска	Министерство здравоохранения СО, Министерство финансов СО, Министерство экономики и тер- риториального развития СО

Учебное издание

Юзвович Лариса Ивановна

Львова Майя Ивановна

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Монография

Редактор *Е. Е. Крамаревская*

Корректор *Е. Е. Крамаревская*

Компьютерная верстка *А. Ю. Матвеев*

Подписано в печать 18.11.2022.

Формат 60х84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion.
Усл. печ. л. 15,44. Уч.-изд. л. 14,37. Тираж 100 экз. Заказ 241.

Издательство Уральского университета
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4.

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620000, Екатеринбург-83, ул. Тургенева, 4.

Тел.: +7 (343) 350-56-64, 358-93-22

Факс +7 (343) 358-93-06

E-mail: press-urfu@mail.ru

<http://print.urfu.ru>

