ГЕННАДИЙ СМИРНОВ

Опыт реализации программно-целевого метода социальной поддержки населения в условиях рыночных реформ (на примере федеральной программы «Дети России»)

В постсоветской России накоплен определённый исторический опыт использования программно-целевого метода в реализации государственной социальной политики. В течение двух десятилетий рыночного реформирования были разработаны и в различные годы действовали три базовые федеральные целевые социальные программы («Дети России», «Старшее поколение» и «Социальная поддержка инвалидов»). Наиболее масштабной и единственной, получившей статус президентской, являлась первая из них.

Несмотря на масштабность и широкую известность, программа не получила достаточно полного освещения ни с позиций степени соответствия общим принципам программно-целевого планирования, ни с позиций определения её места в общем процессе формирования системы социальной защиты семьи и детства в России. Имеются лишь публикации общего плана, содержащие принципы оценки программ социальной помощи и социального обслуживания [Александрова, Гришина, Ефремова, Коваленко, Кузнецова, Феоктистова, Чагин, 2007; Коваленко, 2009].

Впервые программа «Дети России» была утверждена Правительством Российской Федерации в 1993 году, а с августа 1994 года получила статус президентской [1].

Первоначально в нее входили пять федеральных целевых программ: «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Дети Севера», «Планирование семьи», «Дети Чернобыля». Затем их перечень был расширен: в 1994 году добавлена целевая программа «Развитие индустрии детского питания на 1991-1995 годы», с 1996 года включены целевые программы «Одаренные дети», «Организация летнего отдыха детей», «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев». С 1998 года добавлены подпрограммы «Безопасное материнство», «Развитие социального обслуживания семьи и детей», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», но исключена программа «Организация летнего отдыха детей» [Карелова, 1999. С. 17–29].

В 2000 году на утверждение Президенту Российской Федерации был представлен список, состоявший уже из десяти целевых программ, но лишь четыре из них признаны президентскими, хотя остальные также не исключались из общего перечня входивших в федеральную программу «Дети России» целевых программ и подлежали реализации.

Комплексная федеральная программа 2003-2006 годов уже целиком не являлась президентской. Ей был присвоен статус федеральной целевой программы, а входившие в неё ранее и включенные в качестве новых целевые программы были «понижены» в статусе до подпрограмм. Очередная федеральная целевая программа на 2007-2010 годы была сокращена до трех подпрограмм: «Здоровое поколение», «Одаренные дети», «Дети и семья».

После 2010 года программа «Дети России» не возобновлялась, хотя отдельные её разделы и вошли в состав более общей государственной программы

1 Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 года № 1696 «О президентской программе «Дети России».

ГЕННАДИЙ СМИРНОВ, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (454077, Челябинск, ул. Комарова, 26). E-mail: aandg@inbox.ru

Аннотация: В статье на примере наиболее широко известной президентской программы «Дети России» представлен анализ конкретного использования программно-целевого метода при разработке федеральных целевых социальных программ. Выделены основные этапы разработки и реализации федеральной программы «Дети России», связанные с изменением общей государственной политики в сфере использования программно-целевого планирования. Показана роль этой федеральной программы в формировании региональных целевых программ социальной защиты детства. Представлена характеристика программы с позиций соответствия её менявшимся методическим требованиям к разработке и реализации федеральных целевых программ, дана оценка её результативности. Выдвинуты предположения о причинах поэтапного снижения статуса президентской целевой программы «Дети России» сначала до федеральной комплексной, затем до целевой и, наконец, окончательного её закрытия.

Ключевые слова: федеральная программа «Дети России», региональные программы защиты детства, финансирование, социальная защита.

«Социальная поддержка граждан» в виде подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» на 2013-2020 годы. Таким образом, в качестве самостоятельной комплексной, а затем целевой, программа «Дети России» просуществовала 16 лет: с 1993 по 2010 годы. На протяжении этого времени её статус не оставался неизменным. В 1990-е годы он рос, а с начала 2000-х годов регулярно снижался.

Причины этого в изученной нами литературе раскрыты совершенно недостаточно. В качестве главной из них названа низкая эффективность реализации программы [Чепурных, 2004. С. 10–14]. Некоторый свет на проблему проливают материалы докладов Правительства Российской Федерации о реализации федеральных целевых программ в первой половине 2000-х годов [2]. Из анализа указанных материалов следует, что на протяжении ряда лет требования к содержанию федеральных программ были весьма либеральными. Рассматривались данные программы главным образом как методическая основа и источник дополнительного финансирования при разработке региональных программ соответствующего направления. Важным поворотным пунктом в методике разработки и принятия федеральных программ стал 2003 год. С этого момента существенно повысились предъявляемые к ним требования.

Важнейшим требованием стало безусловное обеспечение финансирования за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников в утвержденных объёмах. Заказчики теперь отвечали не только за эффективность использования средств федерального бюджета, но и за действия распорядителей средств региональных бюджетов и внебюджетных фондов. Одним из ведущих критериев включения программы в федеральный перечень стало соответствие положениям «Основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу», представленным в марте 2001 года на заседании Правительства Российской Федерации [3].

Основанием принятия федеральной целевой программы становилась невозможность решить имеющуюся проблему межотраслевого, межведомственного характера другими способами и необходимость участия федерального правительства, тогда как в основном многие проблемы регионального и отраслевого характера могут быть решены без участия федерального центра [4]. Проблемы, входившие в компетенцию федеральных органов исполнительной власти, теперь должны были решаться в рамках средств, выделяемых им из федерального бюджета на основную деятельность. Проблемы, входившие в компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, должны были решаться в основном за счёт собственных средств. Если проблема имела межотраслевой и межведомственный характер, то в этом случае она (с учетом других критериев) могла претендовать на решение программно-целевыми методами.

Подчеркивалось, что программа должна быть способной обеспечить мультипликативный и интегральный эффекты за счёт комплексности решаемых проблем. Обязательным требованием стало преобладание капитальных расходов и расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки над текущим финансированием, поскольку в противном случае проблема признавалась решаемой без использования программно-целевого программирования.

Приоритетными направлениями программ социальной направленности становилась интеграция России в мировую систему социальных стандартов и формирование эффективной системы предоставления социальных услуг, создающей благоприятные условия для развития «человеческого капитала».

По степени соответствия новым методологическим подходам федеральные целевые программы были разделены на четыре группы. В первую из них, методически наиболее грамотных, не вошла ни одна из социальных программ. «Дети России» попала лишь в третью группу, где требовалась корректировка не только финансовых показателей, но и системы самих мероприятий.

Сопоставление федеральной программы «Дети России» с требованиями 2003 года показывает её крайнюю методическую слабость. Например, в комплексной программе на 2001-2002 годы общая интегрированная цель отсутствовала вовсе. Вместо этого были просто перечислены входившие в нее программы. В программе на 2003-2006 годы, несмотря на уже разработанную методику формирования, цели были фактически подменены формулировкой направлений входивших в нее целевых подпрограмм. Отсутствие общего целевого ориентира как раз и послужило одним из оснований для лишения её президентского статуса.

С 2006 года ещё более сокращались объёмы поддержки федеральных программ, частично или полностью не соответствовавших новым требованиям. Среди них оказалась и «Дети России», в которой полностью соответствующими новым методическим требованиям оказались всего две подпрограммы – «Здоровое поколение» и «Дети и семья». Только в них имелись перечни строек и объектов, финансируемых за счёт средств федерального бюджета, сформированные на основе критериев приоритетности объектов для субъектов Российской Федерации и содер-

2 Доклады Правительства Российской Федерации о ходе реализации федеральных целевых программ в 2002-2005 годах //http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewHtml/View/2006/npd_method.htm

3 Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации // http://www.portal-nko.ru/files/Article/65/Files/1/Ocnovnie_x20_napravleniya_x20_cocialno_x2d_iekonomicheckogo_x20_razvitiya_x20_RF.doc

4 Итоги реализации федеральных целевых программ в 2003 году // http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2003.htm

жались гарантии со стороны субъектов Российской Федерации о софинансировании работ на сумму не менее половины их сметной стоимости. Сроки ввода объектов в эксплуатацию не выходили за период действия подпрограмм. Все предполагавшиеся к вводу объекты были обеспечены проектно-сметной документацией.

Что касается третьей подпрограммы «Одарённые дети», то она не предусматривала капитального строительства, хорошо «вписывалась» в установку на развитие «человеческого капитала» и не требовала больших финансовых затрат. Именно эти три подпрограммы и вошли в последний вариант федеральной целевой программы «Дети России» [5].

Повышение требований к разрабатываемым программам в определённой степени способствовало улучшению их качества, но лишь в части мероприятий, финансируемых из федерального бюджета. В то же время основная доля финансовых поступлений шла из внебюджетных источников, главными из которых были Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации. Так, в 2002 году общие расходы планировались на сумму 3820,5 млн руб., в том числе из федерального бюджета 2343,3 млн руб. (61%), а на практике получено 5857,6 млн руб., в том числе из федерального бюджета 1777,6 млн руб. (30,4%). Вся дополнительная сумма поступила из внебюджетных источников под рубрикой «текущие расходы». Из этих источников поступило 2790,65 млн руб. вместо запланированных 178,8 млн руб. [6]

В 2005 году (программа была составлена уже с учётом новой методики) плановые расходы на её реализацию равнялись 5220,3 млн руб., в том числе из федерального бюджета 1736,85 млн руб., из региональных бюджетов 3434,4 млн руб., из внебюджетных источников 49,1 млн руб. Поступило, соответственно, 12896,1 млн руб. (247%), 2130,7 млн руб. (122,7%), 10092 млн руб. (293,8%) и 685 млн руб.(1395%) [7]. Как видим, реальное финансирование существенно отличалось от плановых показателей (по внебюджетным источникам более чем в 10 раз). Правильно распределить расходы между капитальным строительством и текущими нуждами так и не удалось.

По этой причине, несмотря на сверхплановое финансирование, уровень незавершенного строительства оставался высоким. В 2002 году по программе «Дети-инвалиды» капитальные вложения направлялись на строительство и реконструкцию 52 домов-интернатов и реабилитационных центров, а введены в строй были всего три детских дома-интерната, один центр социальной помощи и одна прачечная. А ведь это был год окончания срока действия программы. В 2003 году строились 52 объекта, а введены в эксплуатацию только два. В 2004 году по подпрограмме «Здоровый ребенок» осуществлялось строительство и реконструкция 40 учреждений детства и родовспоможения, в рамках подпрограммы «Дети-сироты» были запланированы работы по реконструкции и строительству 77 учреждений, по подпрограмме «Дети-инвалиды» велось строительство 45 объектов, а всего строились или реконструировались 162 объекта. В отчёте же фигурируют лишь три завершённых и ещё 10 подготовленных к вводу объектов [8].

В 2005 году в рамках подпрограммы «Дети-инвалиды» осуществлялось строительство и реконструкция 35 учреждений, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу на 2005 год, а завершены строительно-монтажные работы были только на двух объектах. По другим подпрограммам в отчёте содержится расплывчатая фраза об укреплении материально-технической базы, однако конкретные сведения о вводе новых объектов не приводятся.

Как видим, распыление средств продолжалось, несмотря на требование завершать пуск капитально строящихся объектов в сроки, не выходящие за рамки программы. В результате смещения акцента в финансировании на региональные бюджеты и внебюджетные фонды пользы от федеральной программы становилось всё меньше.

Первоначально вклад субъектов Российской Федерации в реализацию федеральной программы «Дети России» в конкретных цифрах не определялся, а рассматривался лишь как возможные дополнительные вливания в заранее определенную сумму, выделявшуюся из федерального бюджета. Впервые конкретные расходы субъектов были зафиксированы в тексте программы на 2003-2006 годы в объёме 13417,24 млн руб. (65,8% всех расходов), тогда как из средств федерального бюджета выделялось 6739,62 млн руб. (33,1%) и из внебюджетных источников – 221,13 млн руб. (10,1%). Наибольшая часть нагрузки, таким образом, ложилась на регионы. В программе на 2007-2010 годы соотношение расходов (21,6% из федерального бюджета, 75,4% – из регионального, 3% – из внебюджетных источников) еще более сдвинулось в сторону региональных бюджетов. По существу программа перестала быть федеральной, что, вероятно, наряду с плохим планированием и распределением финансовых поступлений и предопределило её окончательную ликвидацию.

Что касается региональных программ социальной защиты детства, то они стали разрабатываться практически одновременно с федеральной. Изучение программ Уральского федерального округа показало, что степень их соответствия федеральному образцу

5 Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007-2010 годы»

6 Итоги реализации федеральных целевых программ в 2002 году // http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2002.htm

7 Доклад о ходе реализации федеральных целевых программ в 2005 году // http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2005.htm

8 Итоги реализации федеральных целевых программ в 2004 году // http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2004.htm

зависела не столько от региональных особенностей проблем детства, сколько от реальной возможности подключения к перечню мероприятий, предусмотренных программой «Дети России» и получения на этой основе финансирования из федерального бюджета. Так, в Челябинской области впервые программа «Дети Южного Урала» была разработана в 1994 году[9]. Большей частью она копировала соответствующие разделы федеральной программы, но содержала и относительно самостоятельные подпрограммы («Безопасное материнство», «Социальная защита малоимущих семей»). В дальнейшем она регулярно возобновлялась. Последний (ныне действующий) вариант рассчитан на 2011-2015 годы. То же происходило и в Курганской области, где с 1996 года действовала областная комплексная программа «Дети Зауралья». Реализация её последнего варианта была закончена в 2012 году.

Но в ряде субъектов региональные целевые программы предваряли появление соответствующих разделов на федеральном уровне. Например, в Пермской области программные документы по вопросам индустрии детского питания рассматривались уже в 1992-1994 годах, а целевая комплексная программа «Дети Прикамья» на 1993-1996 годы была принята ещё до появления президентской программы [Климантова, 1998]. В дальнейшем она регулярно возобновлялась каждые один-два года.

В Свердловской области и Башкортостане региональные варианты заметно отличались от федеральных. Так, из социальных программ Свердловской области на 1999 год лишь одна («Дети-инвалиды») соответствовала президентской. Две другие – «Семья» и «Женщины Свердловской области» носили достаточно самостоятельный характер. В рамках президентской программы правительство области утвердило на 2000 год только две региональные программы из четырёх – «Одаренные дети» и «Дети-сироты». Лишь к 2003 году была разработана целевая программа «Дети в Свердловской области» на 2003-2005 годы, но и она ориентировалась исключительно на региональные полномочия в сфере социальной защиты детей и не была напрямую связана с программой «Дети России». В дальнейшем социальная защита детства в Свердловской области вообще осуществлялась без формирования комплексных целевых программ защиты детства.

В Башкортостане аналогичная федеральной комплексная программа «Дети республики Башкортостан» была принята только в 1999 году[10]. До того действовала лишь одна республиканская целевая программа «Дети-инвалиды» на 1997-2005 годы. Тогда же была разработана и первая областная программа «Дети Оренбуржья», которая осуществлялась по 2013 год включительно. Таким образом, на региональном уровне разработка и реализация комплексных программ социальной защиты детей продолжалась вплоть до последнего времени, несмотря на прекращение программы «Дети России».

Для понимания роли региональных программ в реализации политики в отношении детей важно определить источники их финансирования. Республиканские программы в Башкортостане имели два основных источника – республиканский бюджет и внебюджетные фонды. На 1999-2005 годы были запланированы расходы в 16,7 млн руб., в том числе из республиканского бюджета 12,1 млн руб. (72,4%), из внебюджетных фондов 4,6 млн руб. (27,6%). На 2006-2010 годы запланировано 11,8 млн руб., в том числе из республиканского бюджета (83,6%), из внебюджетных фондов (16,4%). В Свердловской области вся запланированная на 2003-2005 годы сумма в 60 млн руб. поступала из областного бюджета.

Другие субъекты не располагали такими возможностями, поэтому ставка там делалась на привлечение дополнительных источников. В Челябинской области, наряду с областными, использовались средства муниципальных образований и в меньшей степени страховых фондов. При этом практически все расходы ложились на бюджеты крупных городов, прежде всего, Челябинска, Магнитогорска, Златоуста. В Пермской области на программу «Дети Прикамья» в 1993 году было выделено 3491,4 млн руб., в том числе из областного бюджета – 1791 млн руб. (51,3%). В дальнейшем его доля лишь возрастала.

В преимущественно аграрных Оренбургской и Курганской областях к реализации программ защиты детства привлекался широкий круг финансовых источников. Так, областная программа «Дети Оренбуржья» на 1999-2000 годы получала из областного бюджета лишь 10,3% от общей суммы финансирования, а остальные расходы должны были нести муниципальные образования (44,3%), областные отделения Фонда социального страхования (32,3%) ,Фонда занятости (9,0%), а из федерального бюджета предполагалось получить только 3,9%. Программа на 2008-2010 годы предполагала уже 89,4% расходов из областного бюджета.

Программа Курганской области «Дети Зауралья» (1998-2000 годы) на 52,0% финансировалась из регионального бюджета, на 24,4% – из бюджетов муниципальных образований, на 6,1% – из областных внебюджетных фондов и только на 16,8% – из федерального бюджета. В 2001-2002 годах её уже на 90,2% финансировали местные бюджеты, из регионального бюджета поступало 4,6%, из федерального – 5,3%[11].

9 Постановление Главы администрации Челябинской области от 29 августа 1995 года № 407 «О региональной программе «Дети Южного Урала».

10 Указ Президента Республики Башкортостан от 21 декабря 1998 года № УП-858 «О президентской программе «Дети республики Башкортостан» на 1999-2005 годы».

11 Постановление администрации Курганской области от 15 января 2001 года № 40 «Об областной комплексной программе «Дети Зауралья» на 2001-2002 годы».

Программы 2003-2006 и 2008-2010 годов, несмотря на дотационный характер региона, уже полностью финансировались из бюджета области.

Таким образом, в конечном итоге, во всех уральских субъектах федерации был осуществлен переход на финансирование программ защиты детства из региональных бюджетов.

Из сказанного следует, что федеральная целевая программа «Дети России» являлась не столько материальной, сколько методической основой развития региональных комплексных программ социальной защиты детства. Её экономическая и программно-методическая результативность оставляла желать лучшего, а по мере смещения акцента в сфере реализации государственной политики защиты семьи и детства с федерального на региональный уровень, снижалась и её социальная эффективность. Это и предопределило сначала понижение статуса президентской программы, а затем и её окончательную ликвидацию.

Литература

Александрова А.Л., Гришина Е.Е., Ефремова Е.М., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О., Феоктистова О.Ф., Чагин К.Г. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

Карелова Г.Н. Президентская программа «Дети России» – проблемы реализации // Семья, дети: факты и проблемы. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1999. № 11 (99).

Климантова Г.И. Целевые комплексные программы в законотворческой деятельности региона (на примере Пермской области) // Социальная политика современной России: проблемы реформирования. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1998. № 8 (75).

Коваленко Е.А. Теоретические основания анализа реализации социальных программ // Уровень жизни населения регионов России. 2009. № 1-2.

Чепурных Е.Е., Синягина Н.Ю., Кузнецова И.В., Калиш И.В., Зайцева Н.В. Анализ эффективности реализации мероприятий подпрограммы «Одаренные дети» федеральной целевой программы «Дети России» (1998-2003 годы). М., 2004.

IMPLEMENTATION EXPERIENCE OF PROGRAM-TARGET METHOD OF SOCIAL SUPPORT OF THE POPULATION IN THE CONTEXT OF THE MARKET REFORMS (ON THE EXAMPLE OF THE FEDERAL PROGRAM “CHILDREN OF RUSSIA”)

GENNADII SMIRNOV, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Chair of public administration, legal support of the state and municipal service of the Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (454077, Chelyabinsk, Komarova st., 26). E-mail: aandg@inbox.ru

Summary: The analysis of the specific use of program-target method in the development of the federal targeted social programs is presented in the article on the example of the most widely known presidential program «Children of Russia». The basic stages of development and implementation of the federal program «Children of Russia» associated with a change in the overall state policy in the sphere of the use of program-target planning are considered. The role of the above-mentioned federal program in the formation of the regional special-purpose programs of social protection of childhood are presented. The characteristics of the program from the standpoint of compliance with changing methodological requirements for the development and implementation of federal special-purpose programs, the assessment of its effectiveness are presented. The assumptions about the reasons of the gradual decline of the status of the presidential special-purpose program «Children of Russia» first to the federal comprehensive, then to the special-purpose and, finally, to its final closure are made.

Keywords: Federal program «Children of Russia», regional programs for the protection of childhood, financing, social welfare.

References

Aleksandrova A.L., Grishina E.E., Efremova E.M., Kovalenko E.A., Kuznetsova P.O., Feoktistova O.F., Chagin K.G. Upravlenie programmami sotsial’nogo obsluzhivaniia i sotsial’noi pomoshchi. [Management of the programs of social service and social assistance.] M.: Fond «Institut ekonomiki goroda», 2007.

Karelova G.N. Prezidentskaia programma «Deti Rossii» – problemy realizatsii // Sem’ia, deti: fakty i problemy. Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal’nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii. [The President program “Children of Russia” – implementation problems // Family, children: facts and problems. Analytical bulletin of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation] 1999. № 11 (99).

Klimantova G.I. Tselevye kompleksnye programmy v zakonotvorcheskoi deiatel’nosti regiona (na primere Permskoi oblasti) // Sotsial’naia politika sovremennoi Rossii: problemy reformirovaniia. Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal’nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii. [Special-purpose comprehensive programs in the law-making activities of the region (on the example of the Perm region) // Social policy of the modern Russia: problems of reforming. Analytical bulletin of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation.] 1998. № 8 (75).

Kovalenko E.A. Teoreticheskie osnovaniia analiza realizatsii sotsial’nykh programm // Uroven’ zhizni naseleniia regionov Rossii. [Theoretical grounds of the analysis of the social programs realization // Living standards of the population of the regions of Russia.] 2009. № 1-2.

Chepurnykh E.E., Siniagina N.Iu., Kuznetsova I.V., Kalish I.V., Zaitseva N.V. Analiz effektivnosti realizatsii meropriiatii podprogrammy «Odarennye deti» federal’noi tselevoi programmy «Deti Rossii» (1998-2003 gody). [The effectiveness analysis of the realization of the events of the sub-program “Gifted children” of the federal special-purpose program “Children of Russia” (1998-2003).] M., 2004.