

ПУТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Суханова А. А.

Челябинский государственный университет

E-mail: saa1908@yandex.ru

Данная статья посвящена идее совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации. В статье определено понятие указанного механизма, рассмотрены условия, предложены пути и обозначены перспективы его совершенствования.

Ключевые слова: конституционные ценности, государственные программы, механизм реализации конституционных ценностей в государственных программах, совершенствование механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах.

WAYS AND PROSPECTS OF IMPROVING THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL VALUES IN STATE PROGRAMS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sukhanova A. A.

This article is devoted to the idea of improving the mechanism for implementing constitutional values in the content of state programs of the Russian Federation. The article defines the concept of this mechanism, considers the conditions, suggests ways and outlines the prospects for its improvement.

Keywords: constitutional values, state programs, the mechanism for implementing constitutional values in state programs, improving the mechanism for implementing constitutional values in state programs.

На основании анализа содержания государственных программ Российской Федерации, а также с опорой на общую характеристику механизма правового регулирования механизм реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации может быть определен как система элементов, средств и целей отражения конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, организованных наиболее рациональным образом для эффективной реализации государственной политики России с учетом

и во исполнение аксиологически нагруженных конституционно-правовых норм.

Иными словами механизм реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации представляет собой систему средств, избранных для достижения поставленных целей и решения определенных задач, позволяющих претворять в жизнь содержащиеся в нормах Конституции ценностные начала посредством принятия и исполнения государственных программ и государственно-программного метода управления

и регулирования в целом с учетом существующих конституционных рисков.

Более подробное исследование механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, подходов к оценке эффективности данного механизма, соответствующих методик и конкретных критериев оценки его эффективности позволили сформулировать некоторые перспективы и пути совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации.

Во-первых, представляется необходимой качественная приоритизация мероприятий государственных программ в соответствии с наиболее важными целями и задачами конкретной программы, определенных для реализации в содержании государственных программ конституционных ценностей, с целью обеспечения финансирования наиболее значимых направлений их реализации в условиях ограниченности ресурсов, а также приведение целей и задач государственных программ, реализующих конституционные ценности, в соответствие целям и задачам стратегий и иных документов более высокого уровня, также опирающихся на ценностные положения Конституции.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] государственные программы разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Таким образом, только в рамках качественной взаимоувязки государственных программ и иных документов стратегического планирования возможно осуществление приоритизации мероприятий государственных программ, способствующих реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ и достижению приоритетов государственной политики в условиях ограниченности бюджетных ресурсов.

Однако проведенный Министерством экономического развития России анализ

представленных отчетов о ходе реализации государственных программ по итогам 2015 года показал отсутствие четкой взаимоувязки целевых показателей (индикаторов) многих государственных программ с целями и задачами, определенными соответствующими стратегиями и иными документами стратегического планирования [2].

При решении рассматриваемой проблемы необходимо соблюдение принципа «комплексности», в соответствии с которым при принятии/переутверждении реализующего конституционные ценности документа стратегического планирования более высокого уровня должна осуществляться корректировка документов более низкого уровня. Данный принцип должен касаться как корректировки целей, задач, так и целевых показателей (индикаторов) и их значений, в своей совокупности обеспечивающих эффективную реализацию конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации.

Представляется, что в целях совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации в систему оценки эффективности указанного механизма может быть введен критерий, отражающий степень взаимоувязки целевых показателей государственных программ, посредством которых реализуются конституционные ценности, и иных документов стратегического планирования, в основу которых также положены аксиологически нагруженные положения Конституции.

Во-вторых, требуется своевременная актуализация государственных программ и реализуемых в них конституционных ценностей. Отсутствие уточненных редакций государственных программ, цели и задачи которых определены в обеспечение реализации конституционных ценностей Российской Федерации может привести к таким негативным последствиям как: неэффективное управление ресурсами (отсутствие мобильности и гибкости в управлении ресурсами); отсутствие возможности управления рисками; несвоевременное принятие управленческих решений; отсутствие заинтересованности у ответственных исполнителей к формированию качественных программных документов; наличие возможности искажения результатов реализации государственных программ и реализуемых в их содержании конституционных ценностей при формировании отчетности [2]; а также отсутствие возможности выбора наиболее

актуальных в текущих условиях аспектов конституционных ценностей для реализации. Следует отметить, что в данном направлении предпринимаются действенные шаги. Так, в конце декабря 2017 года Правительство Российской Федерации, актуализировав форму и содержание, утвердило ряд новых государственных программ, вступивших в силу с 1 января 2018 года и прекративших действие предшествующих программ.

В-третьих, целесообразным видится введение ограничений на внесение изменений в конце отчетного года в планы реализации и детальные планы-графики реализации государственных программ, отражающие степень эффективности механизма реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации и степень эффективности государственных программ в целом.

Внесение изменений в государственные программы в конце (в 4-м квартале) отчетного года снижает качество мониторинга реализации государственных программ и реализации в них конституционных ценностей. Недопустимость изменений планов реализации и детальных планов-графиков государственных программ в 4-м квартале отчетного года позволяет исключить риск искусственного наращивания эффективности [2] реализации государственных программ и реализуемых в них конституционных ценностей.

В-четвертых, необходима разработка системы оценки рисков государственных программ и методов управления ими, в том числе и в части реализации в содержании государственных программ конституционных ценностей Российской Федерации.

В настоящее время в системе регулирования вопросов разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ отсутствует как перечень рисков, относящийся к специфике реализации государственных программ и конституционных ценностей в их содержании, так и система управления подобными рисками. Следует заметить, что формально необходимость описания рисков реализации государственных программ и конституционных ценностей в их содержании, а также описание механизмов управления рисками и мер по их минимизации предусмотрены действующей нормативно-методической базой по соответствующим вопросам, однако государственные программы либо лишены указанных разделов, либо представленная ответственными исполнителями информация не имеет

под собой обоснований (соответствующих оценок и расчетов), а также не используется в процессе реализации государственных программ [2] и конституционных ценностей в их содержании.

Подобный формальный подход ответственных исполнителей и участников государственных программ к формированию требуемого раздела не позволяет провести оценку всех возможных вариантов реализации государственных программ и лежащих в их основе конституционных ценностей, а также осуществлять деятельность по предотвращению и минимизации отрицательного воздействия факторов, способных негативно повлиять на реализацию государственных программ и конституционных ценностей в их содержании.

Опираясь на вышеизложенное можно предположить, что раздел по управлению рисками в государственных программах должен стать одним из ключевых, в том числе для оценки эффективности реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ и государственных программ в целом. Ответственные исполнители совместно с участниками государственных программ должны проработать указанный раздел путем расчета всех возможных (прямых и косвенных) рисков, а также путем разработки мер по управлению ими. Так, например, в зарубежной практике при разработке подобного раздела государственная программа может включать в себя до 600 видов рисков, разработанных на вариантной основе [2].

В рамках совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации и реализации государственных программ в целом видится целесообразным ввести в качестве одного из критериев оценки эффективности названных механизма и процесса критерий, отражающий наличие и качественную разработку в государственных программах раздела по управлению рисками.

Возможно утверждать, что для подобных нововведений в современной правовой науке существует достаточная теоретическая база, что было обоснованно при характеристике риска как одного из элементов механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации в первом параграфе настоящей главы.

В-пятых, требуется проработка ответственными исполнителями государственных

программ информации о показателях (индикаторах) государственных программ, отражающих эффективность механизма реализации в них конституционных ценностей, а также эффективность реализации государственных программ в целом.

На современном этапе развития государственно-программного метода управление в отдельных государственных программах наличествуют показатели, не имеющие динамики изменения с течением времени, и/или отсутствуют плановые значения показателей, что приводит к невозможности объективной оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и конституционных ценностей в их содержании.

Качественная оценка эффективности достижения целевых показателей государственных программ возможна лишь на фоне обеспечения стабильности (отсутствия изменений наименований и единиц измерения) показателей на протяжении нескольких лет. В этой связи видится необходимым ограничить изменение целевых показателей государственных программ. При этом качественное планирование показателей также должно предполагать отсутствие таких показателей, которые не имеют динамики изменения значений или значения которых на протяжении длительного периода неизменны [2].

В-шестых, стоит провести корректировку системы оценки эффективности государственных программ и механизма реализации в них конституционных ценностей Российской Федерации.

Обеспечение надежности и объективности процедур проведения оценки эффективности государственных программ является одной из приоритетных задач Министерства экономического развития Российской Федерации. Корректировка системы оценки эффективности государственных программ и реализации в их содержании конституционных ценностей предполагает внедрение новых методов оценки, которые, в свою очередь, предполагают использование и/или формирование новых источников данных.

Новые методы оценки эффективности государственных программ и механизма реализации в них конституционных ценностей Российской Федерации могут включать в себя: оценку корректности последовательности действий ответственного исполнителя при реализации государственной программы и положенных в ее основу конституционных ценностей; оценку внешних

факторов; оценку достаточности и своевременности финансирования государственной программы; учет фактора времени (эффективность государственной программы и реализуемых с ее помощью конституционных ценностей может проявиться спустя некоторое время после проведения всех предусмотренных мероприятий); сопоставление степени эффективности механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах, а также степени эффективности реализации государственных программ в целом с результатами за предыдущие отчетные периоды, а также с достигнутыми результатами опережающих стран [2].

В-седьмых, целесообразным следует считать анализ кросс-влияния государственных программ, в частности, в рамках реализации в их содержании конституционных ценностей Российской Федерации.

На сегодняшний день в процессе реализации государственных программ Российской Федерации ответственными исполнителями должны предоставляться сведения о кросс-влиянии государственных программ, то есть о воздействии реализации основных мероприятий государственной программы на иные государственные программы и наоборот, однако, согласно имеющимся аналитическим данным [2], качество предоставляемой информации является достаточно низким, либо данная информация отсутствует в принципе. В связи с этим видится целесообразным сформировать полноценную систему оценки кросс-влияния государственных программ, включающую в себя аналитические таблицы по взаимосвязи целей, задач и целевых показателей государственных программ [2], определенных в соответствии с конституционными ценностями, реализуемых посредством государственных программ Российской Федерации. Следовательно, такая система оценки кросс-влияния государственных программ даст возможность оценить системный характер реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ как условие эффективности механизма подобной реализации.

В-восьмых, необходима автоматизация процесса разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, а также процесса реализации и оценки эффективности реализации в их содержании конституционных ценностей Российской Федерации.

В соответствии с п. 20 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности

государственных программ Российской Федерации [3] разработка и согласование проекта государственной программы (за исключением государственных программ, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера) осуществляются в электронном виде с использованием аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти «Портал государственных программ» [4], размещенной в информационно телекоммуникационной сети «Интернет».

При разработке и реализации государственных программ формирование документов и обмен документами (за исключением документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и сведения конфиденциального характера) между Правительством Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками государственных программ, а также с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями осуществляются с использованием портала государственных программ в форме электронных документов с удостоверением усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя.

Сводный годовой доклад должен формироваться в электронном виде с использованием портала государственных программ, на основе данных, внесенных ответственными исполнителями, а также информации Министерства финансов Российской Федерации о кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ.

Сведения об объемах финансового обеспечения государственной программы формируются на портале государственных программ автоматически на основании сведений государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Указанная информация на портале государственных программ не подлежит изменению.

Однако перечисленными действиями процесс разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, а также процесс реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ не исчерпывается. В связи

с чем необходимым представляется осуществление поэтапного перехода на электронную форму взаимодействия при разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ в полном объеме, что позволит обеспечить непротиворечивость, сопоставимость и полноту сведений о государственных программах, повысить объективность оценки эффективности их реализации, а также создаст предпосылки для внедрения инструментов экспертно-аналитического сопровождения (в том числе управления рисками) государственных программ [2], реализующих в своем содержании конституционные ценности Российской Федерации.

В-девятых, требуется оптимизация нормативно-правового обеспечения государственных программ и реализации в их содержании конституционных ценностей Российской Федерации.

Объективная необходимость постоянной актуализации содержания государственных программ влечет за собой достаточно внушительное количество изменений, вносимых в нормативную правовую базу разработки государственных программ, предусматривающую различные дополнительные требования к показателям и содержанию государственных программ. Так, в период с 2012 года по март 2016 года в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации было внесено порядка одиннадцати изменений [2].

Такое количество соответствующих поправок неизбежно отражается на качестве содержания государственных программ, приводит к усложнению их структуры, а также к усложнению процессов реализации в содержании государственных программ конституционных ценностей Российской Федерации и оценки эффективности механизма указанной реализации.

Следовательно, необходимой является проработка вопроса о нормативном закреплении критериев для определения специфических процедурных особенностей разработки и реализации государственных программ, а также конституционных ценностей в их содержании.

В-десятых, следует проводить более детальную типизацию государственных программ Российской Федерации.

В настоящее время государственные программы Российской Федерации подразделены на пять государственных программных направлений: «Новое качество жизни»,

«Инновационное развитие и модернизация экономики», «Эффективное государство», «Сбалансированное региональное развитие», «Обеспечение национальной безопасности» [4]. Однако представляется возможной и иная классификация государственных программ. Так, например, возможными типами государственных программ могут быть: государственные программы, ориентированные на социально-экономический эффект (отраслевые государственные программы); территориально-ориентированные государственные программы, направленные на развитие отдельных территорий, которые большей частью отражают мероприятия, реализуемые на соответствующей территории в рамках отраслевых государственных программ; сервисно-ориентированные (обслуживающие) государственные программы, которые направлены исключительно на реализацию текущей деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, а также на достижение целей и ожидаемых результатов, сформированных обобщенно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения; иные государственные программы, направленные на решение определенной задачи государственной политики [2].

Более детальная типизация государственных программ повлечет за собой пересмотр существующей методологической базы по разработке, реализации и оценки эффективности государственных программ и, в том числе, формулирование и предъявление специфических, узких требований для каждого типа программ по каждому из этапов претворения государственных программ в жизнь. Специализированный подход, учитывающий особенности отдельных типов государственных программ по их разработке, формированию планов их реализации

и детальных планов-графиков, отчетных материалов, методик оценки эффективности реализации конкретных типов государственных программ, позволит также повысить степень эффективности механизма реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации в рамках каждого из существующих типов.

Не исключая вышеизложенного, особого внимания в контексте рассмотрения вопроса о совершенствовании механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации заслуживает тот факт, что на современном этапе существования указанного механизма конституционные ценности реализуются в содержании государственных программ опосредованно — выступая основой для установления целей и задач программ, определяя мероприятия, ожидаемые результаты и контрольные события государственных программ.

Однако для повышения степени эффективности механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации представляется должным прямое провозглашение конституционных ценностей как основы содержания и реализации государственных программ Российской Федерации, путем отражения в Паспорте каждой государственной программы конкретных конституционных ценностей, реализуемых в ее содержании. Целесообразным также видится включение степени эффективности реализации заявленных конституционных ценностей в содержании государственных программ в систему критериев оценки эффективности государственных программ в целом.

Список литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : фед. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 30.06.2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3378.
2. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 года // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. — URL: <http://gmpnews.ru/wp-content/uploads/2016/07/doklad-mer.pdf> (дата обращения: 17.03.2018).
3. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 г. № 588 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 09.08.2010. — № 32. — Ст. 4329.
4. Портал государственных программ Российской Федерации. — URL: <http://programs.gov.ru/portal/> (дата обращения: 17.03.2018).

References

1. O strategicheskom planirovanii : federalniy zakon ot 28 iyuna 2014 g. № 172-FZ [Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation» of June 28, 2014 No. 172-FZ]. Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 30.06.2014. No. 26 (part I). Art. 3378. (In Russ.).

2. Svodniy godovoy doklad o hode realizacii i ochenki effektivnosti gosudarstvennih programm Rossiyskoy Federacii po itogam 2015 goda [Consolidated annual report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation on the results of 2015]. Available at: <http://gmpnews.ru/wp-content/uploads/2016/07/doklad-mer.pdf>, accessed 09.04.2018 (In Russ.).

3. Poryadok razrabotki, realizacii i ochenki effektivnosti gosudarstvennih program Rossiyskoy Federacii, utvergdennyi Postanovleniyem Pravitelstva Rossiyskoy Federacii ot 02 avgusta 2010 g. № 588 [The procedure for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of the state programs of the Russian Federation, approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of August 2, 2010 No. 588]. Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 09.08.2010. No. 32. Art. 4329. (In Russ.).

4. Portal gosudarstvennih programm Rossiyskoy Federacii. Glossariy [Portal of state programs of the Russian Federation. Glossary]. Available at: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/glossary>, accessed 17.03.2018 (In Russ.).