

## Государственные программы

### Страдания по госпрограммам

*Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года предусматривала переход на «программный бюджет» уже с 2012 года, но процесс затягивается по крайней мере на год*

В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике на 2012–2014 годы говорится о внедрении с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и формировании программных бюджетов на всех уровнях управления. Переход на программный бюджет осуществляется на основании программы Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов (далее – Программа). Программой предусмотрено, что основная (правда, не сказано какая) часть расходов федерального бюджета планируется на 3 года в виде государственных программ (далее – госпрограмм). Использование программного подхода при подготовке бюджета представляет собой достаточно распространенную в развитых странах практику. Например, программные бюджеты принимаются в США и Франции. Программный бюджет позволяет ответить на вопрос зачем, ради достижения каких понятных обществу целей осуществляются бюджетные расходы. Однако на этом пути существует много подводных камней, при формальном подходе к построению программного бюджета результатом может стать не повышение, а снижение эффективности бюджетных расходов.

Уже при подготовке федерального бюджета на 2011–2013 годы было подготовлено аналитическое представление основной части расходов федерального бюджета в структуре 41 госпрограммы по следующим направлениям: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, обеспечение национальной безопасности, сбалансированное региональное развитие, эффективное государство. Следует отметить, что прежние

• • •  
Переход к программному бюджету  
затягивается из-за сопротивления  
министерств и желания Минфина  
представить все расходы в виде  
программ

• • •

проекты из ОНДП до 2020 года трансформировались в госпрограммы, сохранив те же названия, – лишь перечень сократился, также сохранилось количество групп с незначительной ретушевкой наименований. Госпрограммы, также как и проекты, сгруппированы в сводный перечень.

В 2010 году программные расходы составляли 97% так называемой открытой части расходов (в законе о бюджете эти расходы представлены не только в структуре разделов и подразделов, но и в структуре целевых статей и видов расходов бюджетной классификации, открытая часть расходов составляла по 2011 году около 88% от общей суммы расходов). Также предполагалось, что затраты на законодательную, судебную власть и органы прокуратуры не будут представляться в виде госпрограмм. Насколько мы понимаем, переход к программному бюджету в 2012 году откладывается по меньшей мере на год. Судя по информации «Коммерсанта», некоторые министерства сопротивляются требованиям подготовить план по расходам в программном виде даже в аналитических целях. В итоге «непрограммная» часть бюджета выросла в 2012 году с предусмотренных Минфином 3,6% до 23% расходов бюджета, или до 2,8 трлн. руб.

Отметим, что аналитическое представление расходов в виде госпрограмм – это ни к чему не обязывающий документ. Реальный переход к госпрограммам сопряжен с реальными проблемами. Правительство утвердило План мероприятий по реализации Программы, направленный на внедрение программного бюджета, при реализации которого Минфин испытывает противодействие других органов власти, прежде всего Минэкономразвития. Реализация плана осуществляется с запаздыванием на один-два квартала ввиду длительных процедур согласования и отсутствия единой позиции ведомств. При современном порядке планирования бюджетных расходов Минэкономразвития отвечает за подготовку ФЦП, содержащих основную часть бюджетных инвестиций и составляющих более 10% бюджетных расходов. В настоящее время ФЦП и отражают применение программного подхода при построении федерального бюджета. Соотношение

между ФЦП (действующим – в ряде случаев достаточно эффективным инструментом, в других случаях – не очень) и госпрограммами до сих пор четко не определено. По нашему мнению, позиция Минфина заключается в постепенном отказе от ФЦП: госпрограммы должны поглотить ФЦП, соответственно, Минэкономразвития лишается полномочий по планированию значительной части бюджетных расходов.

Кроме того, многие специалисты считают, что резкое расширение программного подхода при бюджетном планировании не приведет к повышению эффективности бюджетных расходов. Напротив, федеральные министерства и ведомства при переходе к программному бюджету обязаны всю свою деятельность (или большую ее часть) представить в виде программ с целями и критериями их достижения. Эта большая аналитическая работа во многих случаях с большой вероятностью может превратиться в профанацию. Министерства создадут специальные подразделения, которым будет поручено разрабатывать требуемые Минфином документы, при этом вся реальная работа будет вестись по-прежнему. Более того, работа министерств будет оцениваться по ими же предложенным, достаточно формальным, критериям, к тому же министерства не хотят брать на себя дополнительные обязательства, по которым придется отчитываться. Возможно, что в искаженной системе координат, возникшей из-за предложенных министерствами критериев, Правительство будет делать неверные оценки и принимать неверные решения. По нашему мнению, предусмотренное Программой по повышению эффективности бюджетных расходов резкое расширение программного подхода практически на все виды бюджетных расходов совершенно не оправдано – оно может привести к снижению качества бюджетного планирования. Министерства и ведомства придумывают совершенно немыслимые критерии успешности исполнения своих программ (оправдания бюджетных расходов).

К выше перечисленным проблемам институционального и бюрократического характера при переходе на программный бюджет можно добавить следующие:

- госпрограммы внутри себя содержат большую и сложную иерархию: по сути, они объединяют все действующие федеральные целевые программы и подпрограммы, а последние включают в себя ведомственные целевые программы и основные мероприятия, что усложняет их согласование;
- на межведомственное согласование проекта каждой госпрограммы уходит до 9 месяцев ввиду большого количества соисполнителей (не менее 5 ведомств). В частности, на согласование документа у одного ведомства уходит до 30 дней, а возникающие замечания или разногласия не исключают повторного согласования. При внесении в Правительство госпрограммы (в среднем около 500 страниц) она должна быть согласована в соответствии с регламентом в течение 10 дней;
- перечень соисполнителей госпрограммы (в соответствии с распоряжением Правительства №1950-р) может быть уточнен в процессе исполнения программы, а это диктат ответственного исполнителя. Причем ответственный исполнитель не заинтересован в большом количестве соисполнителей ввиду проблем с согласованием и сложностью в управлении, что в последующем приводит к возникновению рисков межведомственного характера при реализации программы;
- сложность в управлении каждой госпрограммой: в частности, не разработаны механизмы их координации – например, создавать дирекцию или наблюдательный совет;
- не осуществляется согласование госпрограмм с регионами, хотя при этом планируется, что субъекты будут участвовать в их реализации.

Существует несколько вариантов развития событий с подготовкой программного бюджета в 2012-м и последующих годах.

**Вариант первый** заключается в том, что Минфин согласится с тем, что 23% бюджетных расходов не будут «упакованы» в госпрограммы, по крайней мере на первом этапе внедрения программного бюджета. При таком варианте в 2012 году

появится аналитическое представление 77% расходов бюджета в виде госпрограмм, а с 2013 года будет осуществлен реальный переход к программному бюджету с примерно такими же пропорциями между программной и непрограммной частями. Во **втором варианте** Минфин сможет существенно сократить непрограммную часть расходов и в 2013 году также перейдет на бюджетное планирование по новым принципам. В **третьем варианте** сопротивление министерств переходу к программному бюджету будет нарастать и реальный переход к планированию госрасходов в виде госпрограмм затянется на неопределенный период. (Нам кажется, что расстраиваться в случае реализации такого варианта не следует.) Возможен, правда, и **четвертый вариант**. Минфин может пересмотреть свои планы по построению программного бюджета и принять более рациональную позицию. Такая позиция заключается в применении программного подхода не повсеместно, а там, где это действительно оправдано, пусть это будет 25–30% от общей величины бюджетных расходов.

*Виталий Дементьев, Андрей Чернявский*