

## 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 предложенными, 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 Черняевский*