

# Объективные причины корректировки госпрограмм

В статье рассмотрено пять объективных и субъективных оснований для пересмотра государственных и муниципальных программ.



**Владимир Викторович КЛИМАНОВ**, директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики РАНХиГС при Президенте РФ, доктор экономических наук



**Анна Александровна МИХАЙЛОВА**, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, старший преподаватель кафедры государственного регулирования экономики РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат экономических наук

## Неизбежность корректировок

Процесс перехода к программному бюджету в Российской Федерации набирает все большие обороты. На федеральном уровне этот переход практически полностью произошел в 2014 году — из заявленных 42 программ принято 40. На региональном уровне в 2014 году в 53 субъектах РФ доля программных расходов превышает 80%, хотя в отдельных регионах государственные программы пока не используются. В то же время законодательство предполагает полноценный переход к программному

бюджету во всех регионах с 1 января 2016 года.

Если еще несколько лет назад государственные программы виделись только как инструмент, увязывающий стратегическое и бюджетное планирование, то сейчас их уже можно рассматривать как действенный инструмент оперативного управления. Достаточно часто в регионах, да и на федеральном уровне возникла ситуация, когда те или иные отраслевые стратегии были написаны, но далее никак не участвовали в реальном управлении территориями, а ход их реализации не мониторился.

С государственными программами такой ситуации быть не может, так как

сейчас изменения в программные бюджеты всех уровней требуют их корректировки. Так что ответственным исполнителям не приходится надеяться, что будут программы, способные избежать пересмотра в процессе их реализации. Какими же могут быть основания для пересмотра и корректировки государственных и муниципальных программ?

### Основание 1. Ежегодное утверждение закона о бюджете

Во-первых, естественным основанием для пересмотра государственных и муниципальных программ, несомненно, будет являться ежегодное утверждение закона (решения) о бюджете. Давний спор о том, как государственные программы должны быть вписаны в бюджет, законодатель еще в 2013 году закрыл. В соответствии с требованиями абзаца 4 пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу. А поскольку такие законы вступают в силу с начала финансового года, соответственно, предполагалось, что программы должны быть уточнены до 1 марта.

Данное положение было установлено Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ. Однако уже первым в 2014 году федеральным законом (от 3 февраля 2014 года № 1-ФЗ) действие этого абзаца приостановлено до 1 января 2015 года, а в текущем году государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете до 1 мая. Опыт весны 2014 года показывает, что и этого времени на федеральном уровне практически не хватает, чтобы окончательно уладить идею

логические трения между министерствами, выступающими ответственными исполнителями по разным программам, или между ведомствами, находящимися в отношениях «ответственный исполнитель и соисполнитель (участник)» в рамках одной программы.

Нельзя забывать, что государственная программа — это сложный для утверждения документ, включающий продуманный текст и многочисленные табличные приложения. Поэтому не случайно многие утвержденные версии государственных программ появлялись и долгое время оставались в электронной форме не в текстовых и табличных редакторах, а как сканированные рисунки. Такие «технические» сложности также не позволяют сократить сроки принятия решений по государственным программам.

Эксперты расходятся во мнении, следует ли идти на поводу у несговорчивых исполнителей программ и оставлять сроки их корректировки длинными и в будущем. Позиция Минфина России, трезво оценивающего ситуацию, заключается в том, чтобы вместе с новыми поправками в Бюджетный кодекс в части долгосрочного бюджетного планирования, которые уже находятся на этапе второго чтения в Государственной думе (по состоянию на конец июня 2014 года), срок приведения го-

сударственных и муниципальных программ в соответствие с бюджетом был перенесен с 1 марта на 1 апреля. Это жесткое положение должно сохраниться и в новой редакции кодекса, проект которого недавно разработали специалисты Минфина.

## Основание 2. Пересмотр бюджета

В течение финансового года бюджет также неоднократно пересматривается по доходам или расходам, и это в любом случае повлияет на государственные программы или в сторону увеличения бюджетных ассигнований, или в сторону сокращения финансового обеспечения, направленного на реализацию тех или иных задач программы. И это — вторая причина пересмотра государственной программы. Такие изменения, в случае если они будут значительны, могут потребовать комплексного пересмотра всей государственной и муниципальной программы, включая ее подпрограммы, основные мероприятия, целевые индикаторы и показатели, а также контрольные события, входящие в состав планов реализации программ.

Нередко подобные изменения в законах (решениях) о бюджете на региональном и муниципальном уровнях вы-

зываются таким неуправляемым фактором, как изменение объемов субсидий и иных межбюджетных трансфертов из вышестоящего бюджета. Поэтому можно предположить, что изменения в муниципальных программы будут вноситься чаще, чем, например, в федеральные.

## Основание 3. Формальные обстоятельства

В-третьих, корректировки могут вызвать целый ряд формальных обстоятельств, в результате которых будет происходить смена шаблона. И это логичный и естественный процесс, так как много хороших идей рождается непосредственно в ходе работы. Так, на федеральном уровне постановлением Правительства РФ от 17 октября 2013 года № 931 были внесены существенные изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588. Текстовая часть принимаемых программ сильно сократилась, а многие обосновывающие материалы переместились в приложения.

Сменилось уже три версии Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных



программ: актуальные рекомендации были приняты приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690 и сменили собой прежние, которые были приняты аналогичными приказами от 22 декабря 2010 года № 670 и от 26 декабря 2012 года № 817. За этими изменениями последовала корректировка уже принятых программ.

#### **Основание 4. Непрогнозируемые события**

Четвертым основанием для корректировки государственной или муниципальной программы, несомненно, могут стать неожиданные и непрогнозируемые события, связанные не только с какими-то природными условиями, но и, например, с принятием важных политических решений. В последнее время мы стали свидетелями многих подобных ситуаций, при этом их характер был совершенно различен. Например, ужасное наводнение на Дальнем Востоке в 2013 году, потребовавшее не только дополнительных средств на ликвидацию последствий стихии, но и пересмотра планов социально-экономического развития российских регионов.

Другой яркий пример необходимости существенной корректировки государственных программ — реформа российской науки, связанная с принятием двух федеральных законов: от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 2 ноября 2013 года № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с принятыми решениями меняется и перечень главных распорядителей бюджетных средств, выступающих исполнителями и участниками программ.

Наконец, значимых изменений в содержании государственных программ потребовал факт появления в марте 2014 года двух новых субъек-

тов РФ — Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Данная ситуация по-настоящему стала неожиданной и для Минфина России, подготовившего к тому времени проекты потолков расходов по каждой государственной программе, и для министерств и ведомств, ответственных за реализацию отдельных направлений государственной политики.

#### **Основание 5. Уточнение содержания, исправление ошибок, неэффективность программы**

К пятому основанию для корректировки государственных и муниципальных программ может быть отнесено все, что связано с уточнением содержания программы по отдельным направлениям, исправлением ошибок, когда что-то хотелось сделать изначально, но не сразу получилось это учесть в утвержденном нормативным правовым актом документе. Так, например, на федеральном уровне несколько раз уточнялся даже список подпрограмм, составляющих государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Первоначально государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны» существовала в форме подпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения». В то же время весной 2014 года были существенно сокращены по своему содержанию другие регионально-ориентированные государственные программы РФ — по развитию Дальнего Востока и Забайкалья, регионов Северо-Кавказского федерального округа и Калининградской области. И это, скорее, идеологические причины корректировки государственных программ.

Но самым болезненным вопросом в связи с корректировкой государственных и муниципальных программ представляется группа развилочек, возникающих в правительстве в случае, когда в ходе реализации программы обнаруживается ее неэффективность.

Что будет происходить, если потраченные средства не привели к реализации мероприятий, а индикаторы не достигнуты? Какая в таком случае должна быть корректировка?

В соответствии с пунктом 3 статьи 179 Бюджетного кодекса по каждой государственной и муниципальной программе ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения такой оценки и ее критерии устанавливаются соответствующими высшими органами исполнительной власти, а по ее результатам может быть принято решение о необходимости прекращения реализации или об изменении начала с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы. В том числе о необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение.

В случае предполагаемой корректировки финансирования программы возможно два варианта: пересмотр в сторону увеличения финансирования (если заложенных средств не хватило на эффективную реализацию) или в сторону сокращения (если затраты не приводят к реальным результатам и нет смысла тратить средства без отдачи). Как говорится в некоторых уже утвержденных на региональном уровне методиках оценки эффективности реализации государственных программ, в случае когда программа имеет низкий уровень эффективности, а степень финансирования полная, необходима существенная корректировка государственной программы в части пересмотра значений целевых показателей, изменения объема финансирования, перечня программных мероприятий, системы управления. При ограниченности финансовых ресурсов целесообразно поставить вопрос о досрочном прекращении государственной программы. Однако в настоящее время даже международный опыт не дает ответа на вопрос, в какую именно сторону целесообразно проводить корректировки, да и на федеральном уровне отвечают, что подобные проблемы очень ситуативны и в каждом конкретном случае требуют отдельного решения. ●