

Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы

В.В. Климанов, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

А.А. Михайлова, эксперт Института реформирования общественных финансов

Внедрение программного бюджета в Российской Федерации, призванное обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования, является логичным продолжением ранее проведенной работы по формированию программно-целевых принципов государственного управления. Еще в 2004 г. в рамках реформирования бюджетного процесса были сформированы новые принципы бюджетирования, ориентированного на результат, что подразумевало расширение практики увязывания осуществления государственных расходов с достижением конкретных целей¹. Тогда же были уточнены основные подходы к формированию целевых программ на всех уровнях бюджетной системы, а также получила распространение практика реализации приоритетных национальных проектов.

Однако активного внедрения программно-целевых методов бюджетирования в России не произошло. Это и стало одной из причин нового обращения федеральных органов власти к внедрению программного бюджета.

Среди важнейших ожидаемых эффектов от внедрения государственных программ Правительством указываются следующие. Во-первых, работа министерств тесно увязывается с общими приоритетами развития, достижениями стратегических целей. Во-вторых, повышается качество управления бюджетными средствами. В-третьих, программный бюджет позволяет осуществлять проведение жесткой бюджетной политики.

Кроме того, эксперты рассматривают программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса, что вытекает из руководства МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Опыт зарубежных стран демонстрирует позитивность программного бюджетирования и как элемента государственного управления в целом.

В России переход к программному составлению бюджетов обусловлен решениями, принятыми в 2010 г. Так, в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, говорится о том, что предлагается принять программно-целевой принцип организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588, государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Аналогичное определение содержится и в проекте поправок в Бюджетный кодекс, принятие которых ожидается в конце 2011 г.

Аналитическое распределение расходов федерального бюджета на 2011–2013 гг. по государственным программам в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета включено в пояснительную записку к проекту федерального закона о федеральном бюджете. Перечень из 41 государственной программы, разбитый на пять направлений, был утвержден распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Минэкономразвития России своим приказом от 22 декабря 2010 г. № 670 утвердило Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. В целом вопрос внедрения программного бюджета находится в ведении двух федеральных министерств: финансов и экономического развития.

¹ Подробнее об этом см.: Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М.: Комкнига, 2005.

Таким образом, на настоящий момент уже сформировалось первое понимание того, что представляют собой государственные программы. Они должны коррелировать со стратегией долгосрочного социально-экономического развития; их определенным аналогом в этом смысле являются приоритетные национальные проекты. При этом для полноценного перехода к программному бюджету требуются изменение порядка составления и утверждения бюджетов и корректировка бюджетной классификации Российской Федерации, а также внесение других изменений в федеральное законодательство. Введение программной классификации в разрезе групп расходов должно способствовать более ответственному распределению бюджетных средств для достижения целей социально-экономического развития. Ожидаемое принятие таких изменений в части вопросов составления проекта бюджета, планирования и осуществления бюджетных инвестиций, ведения сводной бюджетной росписи и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, в свою очередь, вызовет необходимость разработки изменений в правовые акты регионального и муниципального уровней, прежде всего, регулирующие формирование и реализацию целевых программ.

Вместе с позитивным трендом внедрения программного бюджета, что сразу же было отмечено экспертами, данный процесс, начиная с 2011 г., забуксовал. Первоначально принятое решение о переходе на программный бюджет на федеральном уровне, начиная с 2012 г., было пересмотрено: как и ранее, федеральный бюджет на 2012 г. будет распределен только в аналитических целях.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2012–2014 гг. распределение федерального бюджета по программам составит 92–96%². При этом большая часть программных расходов (44–48%) будет приходиться на 13 государственных программ направления «Качество жизни». 17 госпрограмм направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» в 2012–2014 гг. составят 14–16% программных расходов, на две программы направления «Обеспечение национальной безопасности» будет приходиться от 17 до 21%, на пять программ направления «Эффективное государство» — 13–16%, а на четыре — направления «Сбалансированное региональное развитие» — от 4 до 6%. Возможно, однако, доля данного направления будет увеличена, если перечень государственных программ будет откорректирован в соответствии с предложениями Минфина России.

Государственные программы различны по своей. Если программу по восстановлению материально-сырьевой базы или программу по транспортной системе вполне легко

можно было расписать под существующие методические рекомендации, то с программой, ответственной за которую является Министерство иностранных дел, ситуация обстоит существенно иначе.

Спорными вопросами бюджетного программирования до сих пор остаются такие направления, как развитие пенсионной системы и погашение государственного долга; эти программы еще не были запущены в разработку на федеральном уровне, так как на настоящий момент их формат не ясен.

В органах государственного управления и экспертном сообществе не сформировалось пока однозначной позиции, каким образом внедрение программного бюджета будет осуществляться на региональном и муниципальном уровне. Одним из наиболее актуальных вопросов в этой связи является нечеткое понимание того, должны ли субъекты Федерации и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ вышестоящих уровней власти. Некоторые эксперты придерживаются позиции, что в будущем региональные и муниципальные программы должны быть максимально приближены к федеральным программам. Согласно противоположной точке зрения регионам необходимо ориентироваться, в первую очередь, на собственные приоритеты социально-экономического развития, а потому программы должны быть иными.

Опыт города Москвы, первым среди субъектов Федерации вставшего на пути формирования государственных программ, показывает, что, действительно, даже количество таких программ может быть значительно меньшим, чем на федеральном уровне. В Москве до конца 2011 г. должны быть утверждены 18 государственных программ.³ Вслед за Москвой на путь формирования программного бюджета встанут и другие субъекты Российской Федерации — республики Коми, Саха (Якутия), Удмуртия, Чувашия и др.

В любом случае вопросы внедрения государственных программ субъектов Федерации и муниципальных программ вызовут существенный пересмотр системы долгосрочного бюджетного планирования (бюджетного стратегирования) на региональном и местном уровне⁴.

² В Москве в первой половине 2011 г. были утверждены: Перечень первоочередных государственных программ города Москвы (постановление Правительства Москвы от 2 февраля 2011 г. № 23-ПП); Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы (постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП) и Методические указания по разработке и реализации государственных программ города Москвы (приказ Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 25 марта 2011 г. № 56-ПР/151).

³ Подробнее об этом мы уже писали: Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. 2011. № 2.

² www.minfin.ru/ru.

В то же время остаются неясными и другие вопросы, например, по каким правилам планируется в рамках государственных программ выделение межбюджетных субсидий, останутся ли в рамках действующего законодательства долгосрочные целевые программы субъектов Федерации и муниципальных образований в случае одобрения подготовленных Правительством поправок в Бюджетный кодекс, где долгосрочные целевые программы фактически заменяются государственными программами, следует ли вообще дублировать, особенно на муниципальном уровне, излишне «тяжелую» конструкцию федеральных государственных программ, включающих одновременно и долгосрочные целевые программы и подпрограммы, которые, в свою очередь включают ведомственные целевые программы.

Кроме того, эксперты отмечают риски, связанные с формализацией самого принципа программного бюджетирования, выражающиеся в стремлении максимизировать долю «программной части» в бюджете. Уже сейчас многие субъекты Федерации практикуют включение в целевые программы не только капитальные расходы, но и расходы на текущую деятельность. Например, в Карелии, Калужской, Пензенской, Ростовской областях и других регионах доля программных расходов доходит до 70-80% от всех расходов регионального бюджета. Представляется, что опыт передовых регионов в данном случае может служить своего рода ориентиром в определении реального уровня бюджетного программирования.

Еще один вопрос, вставший при формировании программного бюджета, связан с принципом самого деления бюджета на программы и построения программной классификации. Первоначально принятое решение использовать отраслевой принцип, то есть закрепление определенных видов деятельности и отдельных программ за соответствующими министерствами, был почти сразу нарушен с принятием «региональных» программ, связанных с развитием Дальнего Востока и Северного Кавказа. При этом необходимость избежать возникающего дублирования отдельных мероприятий пока не находит адекватного методологического решения.

Вообще, в своем нынешнем виде программный бюджет нарушает принцип, не допускающий осуществлять деление одного целого по разным основаниям. В этой связи исключение в июне 2011 г. из Перечня государственных программ совокупности мероприятий по подготовке к Олимпийским играм в Сочи можно считать в определенной степени верным шагом. Формирование такой программы, основанной на проектном принципе, еще более исказило бы исходную конструкцию совокупности государственных программ. Очевидно, что все расходы на подготовку к Олимпийским играм продолжают кодироваться в бюджетной классификации, а значит, представляется возможным в случае необходимости выяснить, сколько бюджетных средств тратится в целом на финансовое обеспечение столь значимых для России мероприятий.

Возникают также опасения, что при существующей ведомственной структуре государственного управления станет необходимым пересматривать всю методику разработки и утверждения государственных программ, так как закладываемые в них приоритеты должны ставиться исходя из стратегии социально-экономического развития страны или отдельных территорий, а не из запросов ведомств. Следует понимать, что у министерств и других органов исполнительной власти могут быть разнонаправленные, а иногда и практически антагонистичные приоритеты своей деятельности. В качестве примера можно указать на противоречие в расстановке приоритетов таких направлений, как развитие отдельных отраслей экономики или обеспечение населения страны качественным жильем, с одной стороны, и повышение лесистости или иные вопросы консервации охраняемых территорий — с другой. Помимо объективных причин, эти проблемы возникают во многом и из-за того, что документы стратегического планирования по-прежнему слабо увязаны между собой. Поэтому формирование государственных программ должно осуществляться в увязке с корректировкой или разработкой стратегии (концепции) долгосрочного развития.

Литература:

1. Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К. Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы*. 2010. № 12.
2. Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // *Финансы*. 2011. № 2.
3. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. — М.: Ком-книга, 2005.