

# Государственные программы для неспециалистов



**Александр Николаевич УДОВЕНКО,**  
старший аналитик Центра исследования  
бюджетных отношений

**К**настоящему времени портал создан и функционирует в тестовом режиме по адресу <http://budget.gov.ru>. Эта и другие меры по повышению прозрачности бюджета не замедлили сказаться на рейтинге России по открытости бюджета, составляемом International Budget Partnership: с 21-го места (60 баллов) по итогам 2010 года Россия вышла на 10-е место (74 балла) по итогам 2012 года (индекс открытости бюджета рассчитывается раз в два года).

Переход к программному формированию федерального бюджета с 2014 года вновь делает актуальным вопрос открытости бюджета, ведь форма представления официальных документов о бюджете изменится и ее снова надо будет адаптировать для нужд среднестатистического гражданина.

## Программы — шаг вперед по информативности

Законы о бюджете, которые принимались и исполнялись на разных уров-

Одним из направлений совершенствования бюджета, намеченных в Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2013–2015 годах, было обеспечение прозрачности и открытости бюджета для общества, представление бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении в понятной для неподготовленного пользователя информативной и компактной форме. В послании также содержалось поручение создать единый портал бюджетной системы Российской Федерации, посредством которого сделать доступной в режиме реального времени бюджетную информацию для всех заинтересованных пользователей. Портал должен охватывать всю Россию, все регионы и всех бюджетополучателей, информация на нем должна быть представлена в едином формате, максимально удобном и простом для анализа.

ных бюджетной системы России включительно до 2013 года, были трудны для понимания неспециалистом, так как требовали хотя бы минимальных знаний в области экономики и государственных финансов. Как изменится ситуация с переходом бюджета на программный способ формирования?

С одной стороны, наличие государственных программ делает информацию о расходах государства намного более подробной и обоснованной:

- в паспорте государственной программы в кратком виде представлена основная информация о ней — в законах о бюджете такого раздела не было;
- вместо довольно общей функциональной классификации расходов пользователь получает список реализуемых мероприятий с указанием их содержания и объема финансирования;
- появляются целевые показатели реализации программ, то есть теперь помимо знания о том, что деньги были потрачены на «Общегосударственные расходы» или «Социальную политику», пользователь может оценить достигнутый результат — изменение конкретных показателей;
- в отличие от закона об исполнении бюджета, при наличии отклонений в финансировании и (или) достигнутых результатах реализации государствен-

ных программ, в отчетах об их исполнении должны быть указаны причины возникновения отклонений.

С другой стороны, форма, в которой представлены утвержденные в настоящий момент государственные программы (утвержденная постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»), предназначена все же для специалиста, а не для гражданина.

## Проблемы восприятия

Главным препятствием для восприятия неспециалистом государственных программ, как и в случае с законом о бюджете, является их огромный размер. Программы, превышающие по объему 100 страниц формата А4, являются скорее правилом, чем исключением (среди утвержденных в настоящее время программ встречаются и экземпляры объемом более 1,5 тыс. страниц). При этом весь объем информации, содержащийся в программе, необходим лишь ее непосредственным исполнителям и контрольным органам.

Как правило, тексты программ невозможно читать и понимать в полном объеме, не имея специальных знаний в сфере

реализации программы. Это второе препятствие для восприятия, которое специалисты по теории информации называют семантическим фильтром. Как только количество незнакомых терминов превышает определенный порог, смысл написанного начинает ускользать от читателя.

Паспорт государственной программы имеет относительно компактную форму. Однако паспорт также не предназначен для использования в качестве информации о программе для граждан:

- в паспорте используется та же узкоспециализированная терминология, что и в самом тексте программы;
- некоторые данные, представленные в паспорте, имеют низкую актуальность для неспециалистов (например, разбивка финансирования по бюджетам разных уровней);
- некоторые принципиальные для понимания сути программы данные отсутствуют (в первую очередь список мероприятий);
- отсутствует какое-либо объяснение сути используемых в программе целевых индикаторов.

Иными словами, прочитать паспорт программы неспециалист сможет, но

представление о сути программы он не получит, прочитать же и понять программу целиком неспециалист скорее всего будет не в силах.

### Что это было

Что же узнает из текста программы неспециалист, если все же осилит 100 с лишним страниц, перегруженных незнакомой терминологией? Можно выделить сильные и слабые стороны сложившейся практики описания программ (см. таблицу).

Таким образом, в текущей форме представления программ имеются следующие недостатки с точки зрения восприятия неспециалистом:

- информация в разделах 4, 5 и 6 дается в отрыве от системы «цели — задачи — мероприятия» и интересна только специалистам;
- в разделах 7 и 8 дается только перечисление, но не обоснование заявленных элементов программы (во всяком случае не обоснование, понятное неспециалисту);
- разделы 9 и 10, как правило, составлены формально: конкретные (по-

нятные неспециалисту) меры управления рисками не предлагаются, показатель эффективности реализации программы обычно является не показателем эффективности, а показателем достижения плана.

### Чтобы было понятно

Для того чтобы сделать существующие государственные программы понятными гражданам, потребуется оформить имеющуюся в них информацию в совершенно ином виде. В центре представления программы для граждан без сомнения должна находиться связка «цели — задачи — мероприятия», так как именно она составляет суть программы:

- любой гражданин должен понимать цели реализации программы настолько, чтобы уверенно сделать вывод, разделяет он эти цели или нет;
- должна быть продемонстрирована логическая связь между целями и задачами, а также задачами и мероприятиями.

На этот логический скелет затем можно нанизывать новые порции информации, каждая из которых должна быть

Таблица. Сильные и слабые стороны сложившейся практики описания программ

Раздел	Сильные стороны	Слабые стороны
Характеристика сферы реализации программы	Как правило, достаточно детально описывает текущее и желаемое состояние сферы реализации, обозначает основные проблемы	Большой объем используемой специальной терминологии, отсутствуют сведения об источниках использованной информации, часто используются устаревшие или неточные значения показателей
Приоритеты государственной политики в сфере реализации программы	Намечает конкретные цели, задачи и обоснованно описывает связь между целями и задачами программы	Сами приоритеты государственной политики описываются предельно общими словами и не имеют прямой связи с обозначенными ранее проблемами
Характеристика основных мероприятий программы	Устанавливает связь между задачами, поставленными в предыдущем разделе, и описываемыми мероприятиями	
Характеристика мер государственного регулирования	Дает информацию о планируемых к реализации мерах государственного регулирования в сфере реализации программы	Как правило, в тексте раздела не показана связь между описываемыми мерами государственного регулирования и задачами программы, решение которых будет опираться на эти меры
Показатели государственных заданий, связанных с реализацией программы	Дает информацию о государственных услугах, которые будут оказываться в процессе реализации программы	Информация о государственных услугах дается в отрыве от мероприятий, в рамках которых они будут оказываться; не дается представления о том, какое отношение описанные государственные услуги имеют к достижению цели программы
Информация об участии некоторых видов организаций (госкорпорации, хозобщества с контрольным пакетом государства и т. п.) в реализации программы	Дополняет список исполнителей и соисполнителей программы, приведенный в паспорте программы	Информация о государственных корпорациях, акционерных обществах с государственным участием, общественных, научных и иных организациях, а также государственных внебюджетных фондов, участвующих в реализации программы, не является необходимой для понимания сути программы (иными словами, для граждан эта информация избыточна)
Обоснование выделения подпрограмм и включения ФЦП	Дает детальную информацию о подпрограммах и ФЦП, включенных в состав программы	Обоснование деления программы на подпрограммы как таковое отсутствует
Обоснование объема финансовых ресурсов	Дает детальную информацию об объемах финансирования, их источниках и календарных сроках	Обоснование приведенных объемов финансирования как таковое, как правило, отсутствует
Анализ рисков реализации программы и мер управления рисками	Дает информацию о возможных рисках реализации программы	Меры управления рисками реализации программы, как правило, описаны односложно и максимально неконкретно
Методика оценки эффективности реализации программы	Описывает конкретную методику исчисления показателя эффективности реализации программы и интервал, при попадании в который показателя эффективности реализация программы признается неэффективной	Расчет показателя эффективности может не соответствовать заявленным принципам определения эффективности; как правило, эффективность реализации определяется лишь степенью достижения плановых значений целевых индикаторов программы без учета величины используемых ресурсов, что поощряет работу на показатель и неэффективное использование ресурсов

связана либо с целями программы, либо с задачами, либо с ее мероприятиями.

Информация о том, какие именно проблемы будут решены в сфере реализации программы в ходе ее исполнения, должна быть логично связана с целями программы. Естественно, желательно, чтобы решаемые проблемы были сформулированы понятно и были актуальными для неспециалиста. К примеру, формулировка проблемы «высокая доля транспортных издержек в ВВП» вряд ли заинтересует среднестатистического гражданина, а вот «рост цен на товары из-за высокой стоимости их транспортировки» вызовет более живой отклик.

Информация об индикаторах программы, их текущих, целевых и промежуточных значениях также должна опираться на формулировки целей. Очень важное требование по отношению к значениям индикаторов состоит в том, чтобы гражданин мог самостоятельно проверить их, получив данные из открытых, независимых от исполнителя программы источников (а для этого эти источники необходимо указать). В случае если единственным источником данных о значениях индикаторов программы будет собственная отчетность исполнителя программы, доверие к ним будет минимальным.

Сумма финансирования программы должна быть привязана к информации о мероприятиях программы, ведь именно на уровне мероприятий производится расходование средств. Разбивка финансирования по годам может быть интересна неспециалисту, а вот разбивку по источникам (бюджеты разных уровней, внебюджетные фонды и т. п.) можно опустить без ущерба для понимания.

Информацию о мерах государственного регулирования, принимаемых в рамках программы, следует приводить в привязке к задачам, на решение которых эти меры направлены. Это решит существующую в настоящий момент проблему слабой обоснованности предлагаемых мер.

Наконец, планируемые конечные результаты реализации программы также должны быть логически привязаны к поставленным задачам. Формулировки конечных результатов должны быть

проверяемыми (данные можно получить в открытом доступе) и содержать количественные ориентиры. Иными словами, в любой момент времени должно быть понятно, достигнут или нет каждый конечный результат. Например, «создание новых рабочих мест» — недостаточно конкретная формулировка для конечного результата (отсутствует количественная планка). Такой результат можно считать достигнутым уже при создании одного нового рабочего места (не говоря уже о том, что тысячи уже существующих рабочих мест могут быть одновременно сокращены).

Для упрощения понимания гражданами формулировки целевых индикаторов программы, конечных результатов ее реализации и решаемых ею проблем могут быть изменены по сравнению с формулировками, использованными в официальном тексте программы (переформулированы без использования специальных терминов или литературным языком) с обязательным сохранением их смысла. Иная информация о программе, не связанная логически с ее целями, задачами или мероприятиями, будет представлять намного меньший интерес для неспециалиста и может даже затруднять понимание сути программы, отвлекая внимание от ее центральных концепций.

В качестве практического примера представления государственных программ для граждан можно указать портал открытого бюджета города Москвы (раздел государственных программ, доступный по адресу [http://budget.mos.ru/gp\\_expenses](http://budget.mos.ru/gp_expenses)). Являясь шагом в правильном направлении, использованный правительством Москвы формат раскрытия информации все же не дает полного представления о сути реализуемых программ. В частности, из-за того, что опущена важнейшая составляющая программы — программные мероприятия, невозможно понять, каким образом финансирование программы трансформируется в заявленные результаты.

### Отчетность для неспециалиста

Во всех без исключения действующих в настоящее время государственных

программах дан исключительно оптимистичный прогноз развития сферы реализации программы в случае, если программа будет исполнена. Поэтому вопрос о том, как ситуация обстоит в действительности, не может не посетить внимательного читателя. Для того чтобы облегчить гражданам понимание отчетности о реализации государственных программ, отчетность для граждан следует максимально приблизить к описанной выше структуре документа, дающего информацию о самой государственной программе.

Центральное место в отчетности должна занимать конструкция «цели — задачи — мероприятия», однако, в отличие от представления самой программы, представление отчетности для граждан должно дополнительно содержать:

- для задач — сведения о том, выполнена данная задача по итогам года или нет;
- мероприятий — реализовались ли они в отчетном году и закончена ли их реализация;
- индикаторов программы — сведения о плановом и фактическом значениях индикаторов за отчетный год;
- информации о решаемых проблемах в области реализации программы — сведения о том, каков прогресс в их решении;
- информации о мерах государственного регулирования — сведения об их фактической реализации в отчетном году;
- информации о конечных результатах реализации — сведения о достижении каждого из намеченных результатов по итогам отчетного года;
- информации о финансировании мероприятий — сведения о плановом и фактическом выделении средств.

Следует особо подчеркнуть необходимость сохранения формы представления отчетности на весь период реализации программы. Собрав несколько последовательных отчетов о реализации программы, гражданин должен иметь возможность без дополнительных усилий понять динамику ее реализации, основные трудности и достижения. ●