

РОССИЙСКОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
Том 18 • Номер 4 • февраль 2017
ISSN 1994-6937
Russian Journal of Entrepreneurship
издательство Креативная экономика

Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы

Мирошников С.Н.[1], ***Чаркина Е.С.***[1, 2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия

[2]Институт экономики РАН

АННОТАЦИЯ:

В статье задача реформирования государственного управления в Российской Федерации рассматривается на основе зарубежного опыта модернизации системы финансирования государственных программ с применением программно-целевых подходов, а также перехода к бюджетированию, ориентированному на результат. Отмечены достоинства и проблемы создания и осуществления комплекса мер, ориентированных на достижение целей, обеспечивающих решение поставленных задач повышения эффективности расходования бюджетных средств. На основе анализа программного подхода к бюджетированию, успешно внедренному в странах-участницах ОЭСР, сделаны выводы о применении данного опыта в российской практике государственного управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюджет, государственные программы, проектное управление, программно-целевые методы, эффективность бюджетных расходов, государственное управление, управление по результатам, модели бюджетирования.

The public finance reform : foreign experience and the Russian problems

Miroshnikov S.N.[1], ***Charkina E.S.***[1, 2]

[1] Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

[2] Institute of Economics. Russian Academy of Sciences (RAS)

Введение

Управление по результатам как набор механизмов и инструментов управления государственными финансами находится в сфере внимания Правительства Российской Федерации с 1990-х годов прошлого века и используется в разных сочетаниях и с разным успехом в течение всего этого периода деятельности. Однако первые 10–15 лет действия государственных органов были разрозненными, ориентировались на реализацию отдельных пилотных проектов и результаты их оказались ниже ожидаемых. Этот этап можно назвать предварительным или подготовительным [1] *(Yuzhakov, Dobrolyubova, Aleksandrov, 2014).*

Первый этап реального реформирования следует считать начавшимся в 2003–2004 гг. после принятия и внедрения программных документов о проведении реформы всей государственной службы в Российской Федерации, включая реформу бюджетной сферы и модернизацию бюджетного федерализма. Были внедрены доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) исполнительных органов государственной власти и понятие ведомственных целевых программ (2005–2006 гг.). Большим шагом вперед в данном направлении стало принятие Правительством Российской Федерации в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (ОНДП). Весьма примечательно, что для реализации ОНДП было декларировано применение «проектов ОНДП», т. е. элементов проектной деятельности.

С 2010 года начался второй этап внедрения управления по результатам, включая бюджетные реформы и реформы стратегического управления, переход к модернизации системы федеральных целевых программ и разработке государственных программ Российской Федерации, в разрезе которых формируется федеральный бюджет.

В 2010–2013 годах на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. отмечалось, что в течение 2014–2015 годов на программный принцип должны перейти бюджеты всех уровней.

ABSTRACT:

The article studies the task of reforming public management in the Russian Federation on the basis of foreign experience in modernization of funding system of government programs using program-target approach and transition to performance-based budgeting. We stress advantages and problems of designing and implementation of measures aimed at achieving goals ensuring the solution of tasks to efficiently increase the budget spending. On the basis of the analysis of the programmatic approach to budgeting, successfuly implemented in OECD member countries, we draw a conclusion about the application of this experience in the Russian public administration practice.

KEYWORDS: budget, government programs, project management, program-target methods, effectiveness of budget expenditures, public management, performance management, budgeting model.

Received: 16.01.2017 / Published: 28.02.2017

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Miroshnikov S.N. (snmir@list.ru)

CITATION:

Miroshnikov S.N., Charkina E.S. (2017) Reformirovanie gosudarstvennyh finansov: zarubezhnyy opyt i rossiyskie problemy [The public finance reform: foreign experience and the Russian problems]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 18. (4). – 515-532. doi: 10.18334/rp.18.4.37545

Программно-целевой принцип формирования бюджета также заложен в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2593-р. Согласно данному принципу государственные (муниципальные) программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование.

Согласно принятому 28 июня 2014 г. Федеральному закону № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

В 2015 году были проведены институциональные преобразования в части программно-целевого управления.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[1] в числе мер по реализации долгосрочных приоритетов денежно-кредитной и бюджетной политики назван, в том числе, перевод основной части расходов на программный принцип.

Устанавливается, что полный переход на программно-целевой принцип формирования бюджета исключит возможность проведения секвестра по формальному признаку. Планирование бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Российской Федерации должно осуществляться с учетом результатов их реализации за предыдущий год, а также в тесной увязке с целевыми индикаторами и показателями, характеризующими достижение поставленных целей указанных государственных программ.

Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

[1] Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

ОБ АВТОРАХ:

Мирошников Сергей Николаевич, заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления», кандидат физико-математических наук, доцент (snmir@list.ru)

Чаркина Елена Сергеевна, старший научный сотрудник, доцент кафедры менеджмента Института бизнеса и делового администрирования, кандидат экономических наук. (charkinaelena@yandex.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы // Российское предпринимательство. – 2017. – Том 18. – № 4. – С. 515-532. doi: 10.18334/rp.18.4.37545

Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования[2].

Законодательством Российской Федерации государственная программа Российской Федерации определена как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям 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 обеспечения национальной безопасности Российской Федерации[3].

Анализ мирового опыта

Совершенствование форм и методов государственного управления в России не может успешно осуществляться без опоры на международный опыт.

При этом необходимо отметить, что переход к программно-целевым методам формирования государственного бюджета на сегодняшний день является общей мировой тенденцией совершенствования системы управления государственными средствами.

Во многих странах мира программно-целевое планирование является одним из методов решения государством крупных и сложных социально-экономических задач посредством создания и осуществления комплекса мер, ориентированных на достижение целей, обеспечивающих решение возникших проблем. Государства выделяют бюджетные средства на реализацию установленных законом или иным правовым актом целевых программ, представляющих собой комплексные документы, нацеленные на решение приоритетных на данный момент задач.

Анализируя общие проблемы глобальной экономики, мы исходим из объективных тенденций ее развития – интернационализации производительных сил и интеграции, рассматриваемых в качестве универсальных категорий, определяющих динамику развития как мировой экономики и международных экономических отношений в целом, так и экономики отдельных стран. Однако является неоспоримым тот факт, что разные регионы и страны мира имеют разный уровень социально-экономического и технологического развития. Между ними существуют огромные производственно-экономические разрывы и диспропорции. По этим причинам они в разной степени подвержены воздействию универсальных процессов. Относительно равномерно развиты лишь Западная Европа, Япония и Северная Америка (исключая Мексику). Что касается остальных стран Азии, Африки, Латинской Америки, они характеризуются

[2] Федеральный закон от 28 апреля 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 30.06.2014, Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.

[3] Там же.

значительными контрастами регионального развития. Для России также следует отметь неравномерный уровень развития ее регионов.

Экономически развитые страны достаточно долго шли к признанию необходимости использования программно-целевого метода в решении проблем устойчивого социально-экономического развития [2, 3, 11] *(Gusarova, Ovchinnikova, 2014; Elokhov, Elokhova, 2015; Semenets, 2011)*. Его целенаправленное внедрение в целях стабильного развития началось лишь в период Великой депрессии – мирового экономического кризиса 1929–1932 годов, затронувшего в большей степени США, Канаду, Германию, Великобританию и Францию. В тот период возникла необходимость проведения специальных мероприятий в наиболее пострадавших регионах. Со временем такая практика распространилась на другие страны.

Последние исследования международных экспертов о практике внедрения программного бюджетирования выглядят следующим образом: 25 из 34 стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) перешли или в скором времени планируют осуществить переход на программный бюджет, основной целью которого является повышение социально-экономической эффективности государственных расходов.

Российская Федерация также на протяжении нескольких последних лет применяет различные методы программного бюджета, к которым относятся федеральные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа, с недавнего времени федеральные государственные программы.

При этом программный метод планирования бюджета продемонстрировал и свои недостатки, такие как: высокие издержки непосредственно самого перехода к программному бюджету, постоянная необходимость сбора и анализа значительного объема информации, низкая эффективность, дополнительная нагрузка на государственных служащих и другие.

В целях дальнейшего совершенствования бюджетной системы большинство стран-участниц ОЭСР продолжили работу уже в рамках развития бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в рамках которого происходил сбор и обобщение информации о результатах деятельности на всех стадиях бюджетного процесса.

Словарь профессиональных понятий ОЭСР дает следующее определение БОР – это форма бюджетирования, позволяющая связать государственные средства с четко измеримыми результатами и имеющая свою классификацию моделей, основывающуюся на разных подходах и методах оценки данных о результатах деятельности государственных органов в рамках бюджетного процесса. Таких моделей определено три: демонстрационная модель; бюджетирование, учитывающее результаты; бюджетирование, жестко связанное с результатами (прямое)[4].

В рамках демонстрационной модели бюджетирование имеет главный ориентир в виде конечного результата. При этом главной особенностью данной модели

[4] Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат, Clear, 2011.

является отсутствие связи между информацией о результатах и финансированием, так как показатели конечных результатов включены в государственные бюджетные документы только в качестве информации. Такая информация в основном содержит данные о плановых и фактических показателях и необходима, в первую очередь, для повышения подотчетности государственных органов, прозрачности бюджетного процесса. Именно данная модель бюджетирования применяется в Российской Федерации.

Следующая модель – это модель бюджетирования, учитывающая результаты деятельности, имеет наибольшую популярность в современном мире и применяется в 14 странах-участницах ОЭСР в сочетании с инструментами других моделей бюджетирования. К последователям вышеуказанной модели причисляют такие государства, как США, Канада, Австралия, Великобритания. Перечисленные страны реализовывали переход на фоне длительного экспериментирования с подходом к модели бюджетирования, ориентированной на непосредственный результат (прямое бюджетирование). В рамках модели бюджетирования, учитывающей результаты деятельности, государственные средства увязаны либо с плановыми показателями, либо с фактическим результатом. Применение данной модели подразумевает бюджет в программном формате и уточнение целей через показатели ожидаемых конечных результатов. Отдельно стоит сказать, что информация о фактических результатах имеет ключевое значение для принятия решений на высшем государственном уровне и распределения финансовых потоков, но в то же время не влияет на процесс определения объемов выделяемых средств.

Третья модель – это прямое программное бюджетирование, жестко связанное с результатами деятельности органов государственной власти, которые прямо увязывают распределение государственных средств и показатели результативности. Подобный подход бюджетирования применяется правительством Южной Кореи, с другой стороны, подобная модель бюджетного процесса в других странах используется в основном в отдельных отраслях экономической деятельности в сочетании с отдельными составляющими других моделей программного бюджетирования (Чили, Португалия, Швеция). Распределение государственных финансов осуществляется исходя из конечных результатов, что предусматривает в высокой степени компетентный уровень принятия бюджетных решений ответственными исполнителями. К положительным моментам описываемой модели стоит отнести повышение уровня бюджетного планирования, уровня подотчетности, так как фактически достигнутые показатели напрямую оказывают влияние на объем распределяемых средств. Но существует и слабость данной модели – на процесс распределения государственных средств не влияют причины, по которым не были достигнуты запланированные показатели, соответственно, довольно часто происходит сокращение бюджета. В связи с чем применение данной модели является достаточно ограниченным.

Еще позже, в начале 2010-х годов, в 24 странах-участницах ОЭСР проводилось еще одно международное исследование практик по внедрению методов программ-

ного бюджетирования, которое выявило, что наибольшее количество стран-участниц ОЭСР перешло к применению модели программного бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Среди применяемых моделей лидерство занимает модель программного бюджетирования, учитывающая информацию о конечных результатах (Австрия, Австралия, Канада, Франция, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Словакия, Словения), далее по популярности идет модель демонстрационного программного бюджетирования (Ирландия, Япония, Нидерланды). Интересно, что демонстрационное программное бюджетирование в сочетании с элементами прямого программного бюджетирования нашло применение в Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Великобритании, правда, в рамках отдельных секторов бюджетной политики государств.

Прямое программное бюджетирование относительно всего бюджета сегодня практически не актуально в странах-участницах ОЭСР, разве что в Южной Корее на практике используется один из элементов прямого бюджетирования – 10%-е сокращение бюджетных ассигнований в случае недостижения результатов. В свою очередь в Южной Корее основной моделью определяют программное бюджетирование, учитывающее информацию о результатах.

Причины, по которым страны внедряют определенную модель бюджетирования, абсолютно разные. Более 80 % стран-участниц ОЭСР, проводившие реформу бюджетного процесса, планировали добиться значительного повышения эффективности и результативности в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. 2/3 стран-участниц ОЭСР видели свою задачу в повышении прозрачности деятельности государственного управления, треть стран хотели усовершенствовать процесс бюджетного планирования.

Бюджетные реформы зачастую связаны с иными значимыми реформами, которые затрагивают как совершенствование контроля государственных расходов, так и повышение эффективности государственного управления. В странах-участницах ОЭСР можно выделить основной пласт государственных органов, которые фактически продвигали реформы к своему логическому итогу. В одних странах (около трети) проведением преобразований занималось министерство финансов, в других странах главной движущей силой реформы являлись местное правительство или парламент. Разовые случаи зафиксированы, когда реформаторами были, например, контрольный орган в сфере финансов или вообще казначейство.

Необходимо отметить, что процесс реформы бюджетного процесса в странах-участницах ОЭСР носят по своей сути постоянный характер. Например, подавляющее количество участников разработали и внедрили на государственном уровне стратегические планы реформ (срок реализации составляет от 10 и более лет). Главенствующим вопросом в ходе проведения реформ остается качественное улучшение единой системы показателей результативности и ее последующая интеграция в бюджетный процесс. Проведение реформ у стран получается диаметрально противоположным: такие

государства, как Южная Корея и Португалия, последовательно исполняют пункт за пунктом из своих стратегических планов, а, например, Голландия, столкнувшись с определенными проблемами, была вынуждена пересмотреть подходы и начать сначала процесс реформирования бюджетирования.

Порядка двух третей стран-участниц ОЭСР, применяющих подходы программного бюджетирования, публикуя различную информацию о результатах, добавляют ее либо во все программы государственного значения, либо выбирают определенные.

При этом большинство стран, внедривших программное бюджетирование, испытывают трудности с корректным использованием показателей результативности. К таким проблемам можно отнести следующие вопросы:

- измерение параметров показателей целей и задач;
- получение достаточного объема качественных данных;
- разработка системы показателей для отдельных видов деятельности.

Учитывая постоянный процесс, связанный с корректированием задач и приоритетов государственных программ, происходит и непрекращающееся обновление показателей результативности. Реальная возможность измерить результат является главным условием формирования корректной отчетности о результатах деятельности. В этих целях используются показатели непосредственных результатов и конечных результатов. Причем первые этапы реформ бюджетного процесса отличались тем, что страны-участницы ОЭСР уделяли больше внимания именно разработке показателей непосредственных результатов, а только после начинали внедрять показатели конечного результата государственных программ. На сегодняшний день практически половина государств ОЭСР применяет смешанный подход, используя показатели непосредственного и конечного результата.

Если говорить о применении информации о результатах, то данные о бюджетном процессе включаются, как правило, в документы, имеющие отношение к процессу бюджетирования и отчетности по исполнению бюджета. На пространстве ОЭСР такая информация содержится в бюджетной документации, которая представляется в парламент. В отдельных странах- участницах ОЭСР существует практика, когда правительства или министерства готовят свои собственные отчеты о результатах.

Однако главы государств, входящих в ОЭСР, довольно часто выражают недовольство слишком большим объемом информации, разрозненностью качества показателей результативности, и это учитывая, что запросы различных органов власти в части предоставления информации о результатах реализации государственных программ могут отличаться. Подобные моменты должны фиксироваться органами власти и лицами, ответственными за проведение реформ программного бюджетирования, чтобы избежать противоречий со стороны разных политических и государственных структур.

Принимая во внимание отличие моделей программного бюджетирования в экономически развитых странах, надо принимать как неизменное то, что планирование и исполнение государственного бюджета в них осуществляется в ведомственной либо программной структуре.

Программно-целевое планирование за рубежом разнообразно, однако можно выделить группы стран с некоторыми общими особенностями. Так, по срокам проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования, выделяют:

- страны с форсированной стратегией внедрения методов программно-целевого планирования (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия);
- страны со стратегией активной пошаговой и поэтапной трансформации в ходе осуществления широкомасштабной бюджетной реформы. В основе лежит, главным образом, реформирование способа бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, внедрение пилотных проектов (США, Канада, Дания) [7].

В международной практике в общем виде включение элементов программно-целевого планирования в бюджетный процесс происходило следующим образом:

- в составе глубинных реформ государственного управления (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия);
- в рамках отдельных программ по «точечной» (частичной) модернизации системы государственного управления, не затрагивающих его фундаментальных основ (США, Канада, Ирландия, Нидерланды, Дания, Швеция, Франция);
- в рамках ограниченных инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Норвегия, Германия, Швейцария).

Рассмотрим примеры опыта внедрения методов программно-целевого планирования в отдельных странах из приведенных групп.

Ценность опыта **Великобритании**, в которой намерение власти разработать принципы эффективного контроля, ввести приоритизацию бюджетных расходов, предоставить больше прав коллективному принятию решений во многом отразилось на развитии системы оценки эффективности государственных расходов, важна для Российской Федерации по целому ряду причин.

Стоит отдельно упомянуть, что Соединенное Королевство обладает одним из самых высоких в мире уровней централизации государственных финансов. Более 70 % налоговых поступлений с территорий поступают в центр и затем перераспределяются между местными органами власти через межбюджетные отношения – путем выделения целевых грантов, дотаций и субсидий. Данная бюджетная система, напоминающая российскую систему бюджетных отношений, дает возможность британскому правительству проводить единую государственную политику потому, что гранты, дотации и субсидии предоставляются при условии строгого соблюдения набора требований. Так, в ходе формирования бюджетов и планов развития местные органы власти в обязательном порядке увязывают свои расходы с национальными приоритетами, отраженными в стратегии развития Великобритании, самым главным из которых является отрасль здравоохранения.

Проведение анализа эффективности управления государственными финансами и инструментов по его совершенствованию легло в основу реформы государственного управления в Великобритании, которая получила название «Инициатива движения вперед».

В частности, по итогам комплексного анализа государственных расходов в Соединенном Королевстве были разработаны и внедрены ключевые индикаторы эффективности расходов, индикаторы деятельности для агентств и служб, предоставляющих государственные и муниципальные услуги в соответствии с утвержденными стандартами и регламентами, с последующим их закреплением в так называемых гражданских хартиях. Помимо обязательств в хартиях устанавливаются меры ответственности агентств и служб при несоблюдении стандартов качества оказания услуг населению. В дальнейшем уже все агентства и службы Великобритании, оказывающие услуги населению, начали отчитываться по утвержденным индикаторам.

Еще одним важным результатом реформы в Великобритании стала обязательная разработка каждым государственным и муниципальным органом власти стратегического плана развития и плана развития на ближайший год. Стратегический план, который должен разрабатываться сроком минимум на пять лет, содержит определенный набор приоритетов и целей, ориентированных на достижение конечного результата. Смысл годового плана заключается в следующем: увязать цели конкретного органа власти, отраженные им в стратегическом плане, с целями текущего периода, достижение которых запланировано к концу финансового года. Причем цели и задачи на текущий год дополнены обязательным перечнем ожидаемых конечных результатов и развернутой информацией об объемах средств, которые запланировано направить на реализацию каждой отдельной цели.

Определенный интерес представляет «британская модель» формирования бюджета в увязке с приоритетами развития на всех трех уровнях власти: национальном, региональном (графства) и муниципальном.

Формирование бюджета происходит на основе утверждения трехлетних лимитов расходов каждому министерству в ходе подготовки отчета, предшествующего бюджету, который по большей части является планом бюджетных расходов правительства Великобритании на три ближайших года, учитывающим стратегические цели государства и показатели результативности. Реализация таких планов происходит между публикациями отчетов, предшествующих бюджету.

Трехлетний бюджет неразрывно связан с планом-графиком мероприятий, направленных на реализацию национальной стратегии. Данный план-график подвергается своевременному корректированию по итогам каждого финансового года. Важно отметить, что цели и задачи трехлетнего бюджета и плана-графика более детально и развернуто отражают более долгосрочные цели, утвержденные стратегией Великобритании. В трехлетнем бюджете первый финансовый год максимально раскрыт и детализирован, а два последующих года представлены в более свернутой форме. Такой подход

позволяет максимально использовать потенциал регионального и муниципального финансового управления, ориентированного на результат.

Принципы успешного управления государственными финансами, ориентированного на результат, в Великобритании выглядят следующим образом:

1) эффективность бюджетных расходов оценивается исходя из 130 показателей результативности, являющихся едиными для всех, и такое единообразие показателей позволяет сравнивать эффективность управления финансами и предоставления услуг на всех уровнях власти;

2) действует единая система минимальных стандартов качества предоставления государственных и муниципальных услуг;

3) оценку эффективности деятельности органов власти по предоставлению государственных и муниципальных услуг проводят не только в рамках внутреннего аудита, но и с привлечением независимых экспертов;

4) внедрена единая методика предоставления отчетности о результатах оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг, которая позволяет оценить эффективность осуществленных расходов.

Важно отметить, что каждое муниципальное образование в Великобритании ежегодно представляет публичный отчет о результатах своей деятельности, публикуя данные о достигнутых показателях результативности, проводит сравнительный анализ по достигнутым общенациональным показателям с другими муниципальными образованиями и конкретно по показателям, разработанным и внедренным местными администрациями конкретной территории.

На всей территории Великобритании независимо от территориальных особенностей муниципальных образований созданы специальные структуры, к задачам которых относится управление результатами. Функции управления по результатам возлагаются либо на отдельных государственных служащих, либо на специально созданное подразделение.

Планирование и исполнение бюджета, ориентированного на результат, на примере Великобритании демонстрирует подходы к решению следующих задач:

- планирование государственных расходов по стратегическим целям;
- оказание востребованных у населения государственных и муниципальных услуг;
- анализ государственных расходов и выбор (приоритизация) наиболее экономически выгодных по итогам оценки эффективности и результативности расходов;
- «обратная связь» с населением в части определения положительного эффекта от предоставления государственных и муниципальных услуг.

В **Канаде** в 1977 году была разработана модель оценки государственных программ, которая применяется правительством Канады в настоящее время. Эта модель подвергалась изменениям в 1991, 2001 и 2009 годах. Изменения модели оценки были вызваны

расширением сферы ее применения, а также проведенными в 1990-х и 2000-х годах реформами общественного сектора, в первую очередь введением бюджетирования, ориентированного на результат.

В 1990-х годах возрос интерес к мониторингу и оценке программ с точки зрения измерения результатов их реализации. С середины 1990-х годов правительство Канады ввело Систему управления расходами. Целями этой системы стали:

- введение обязательной дисциплины расходов;
- приоритизация государственных проектов и эффективность распределения бюджетных средств между ними;
- эффективность достижения установленных в государственных программах целевых показателей.

Для достижения указанных целей были разработаны следующие принципы управления расходами:

- на стадии планирования расходов было обеспечено консультирование правительства парламентом и общественностью;
- было достигнуто понимание необходимости периодической коррекции приоритетности государственных программ и пересмотра их финансирования;
- практика планирования доходов и расходов позволила создать благоприятную среду для проведения анализа рисков реализации государственных программ и дала возможность готовиться к выявленным угрозам;
- переход на среднесрочное и долгосрочное стратегическое планирование побуждало проводить анализ реализуемых госпрограмм и привязывать расходы к приоритетам;
- интегрированный процесс планирования бюджета (решения по переориентированию старых госпрограмм для реализации за их счет новых инициатив принимались непосредственно в процессе планирования бюджета);
- повышение свободы действий (для повышения эффективности государственного управления финансами было принято решение по предоставлению руководителям органов государственной власти большей свободы в вопросах распределения выделенных им средств).

Такие же реформы проводились в дальнейшем во многих странах мира, однако их результативность была неоднозначной. Основной проблемой при этом стала необходимость встраивания программного бюджета в действующую систему государственного управления, которое в каждой стране формируется в зависимости от множества специфических факторов, начиная от особенностей государственного строя и заканчивая культурными ценностями и менталитетом населения.

Весьма интересным и близким нам является опыт **Германии** в использовании программно-целевых методов управления.

Стоит сразу отметить, что в этой стране не применяется метод государственного управления с использованием государственных программ и общеустановленных сис-

тем индикаторов и показателей, позволяющих определить достижение цели, реализации стратегии [6].

Если рассматривать бюджетную политику Германии в части программно-целевых методов государственного управления, в частности применения бюджетирования, ориентированного на результаты, необходимо определить основную особенность политического устройства ФРГ – передача большинства полномочий на уровень федеральных земель. Согласно статье 109 федеральной конституции Германии: «правительства федерального и земельного уровня независимы в разработке своей бюджетной системы». В связи с этим в 2010 году в рамках реформирования основного закона о бюджете Германии было принято решение об отказе от введения системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), на федеральном уровне и предоставлении возможности федеральным землям самостоятельно принять решение о сохранении структуры постатейного бюджета либо ориентированного на результаты бюджетирования.

Главной особенностью государственного федерального бюджета Германии является высокая доля трансфертных платежей (до 80 % бюджета), которые напрямую передаются на земельный уровень или в счет обслуживания процентных ставок, т. е. только 20 % федерального бюджета Германии могут быть переведены на ориентированное на результат бюджетирование. Тем не менее, в 2006 году министерство финансов ФРГ совместно с высшим аудиторским органом Германии инициировало и всячески стимулировало проект концепции модернизации бюджетной системы и системы бухгалтерского учета, ориентированных на достижение конкретного результата. Однако бюджетный комитет федерального парламента увидел в предлагаемой реформе больше рисков, чем преимуществ, и до настоящего времени федеральный бюджет Германии носит постатейный (сметный) характер и не привязан к достижению целей.

В отличие от федерального уровня несколько федеральных земель внедрили ориентированное на результаты бюджетирование с использованием индивидуальных подходов, учитывающих политические интересы различных участников государственного управления.

Как пример можно привести опыт земли Гессен и Берлина. В земле Гессен перешли на ориентированное на результаты бюджетирование путем включения программ и информации о результативности деятельности в качестве обязательных частей бюджета, которые тем самым выносятся на голосование в парламенте. При этом единственной задачей парламента остается голосование за предложенные программы и определение необходимого объема финансовых ресурсов под каждую из них. В то же время определение затрат, необходимых для реализации программ, находится в ведении соответствующего отраслевого министерства. С одной стороны, это способствует повышению управленческой свободы действий и эффективности управления финансовыми ресурсами. С другой стороны, ограничивает парламент как представи-

теля народа в принятии решений, какие затраты лучше всего послужат достижению целей программы.

В Берлине введен метод БОР, в котором информация о программах и результативности не составляет обязательную часть бюджета, а является дополнительной информацией. Это значит, что правительство сначала использует программы как руководство для обоснованного принятия решений, а затем представляет их в постатейном бюджете, за который затем голосует парламент. Таким образом, парламент сохраняет свой контроль над расходными статьями, а правительство благодаря разработанным программам и связанным с ними показателями располагает инструментом для информирования процесса принятия решений.

Главным элементом достижения результатов является связь между политическими целями и бюджетом, которая установлена в Берлине и земле Гессен через систему целей. Правительством земли Гессен формулируются политические цели, которые представляют собой часть проекта ежегодного бюджета. Затем отраслевые министерства задают установки для своих отраслей, связывая их с политическими целями. На третьем этапе установки разбиваются на продукты, а на четвертом вводятся в расходные статьи бюджета. В свою очередь продукты также должны быть отнесены к политическим целям и отраслевым установкам; они служат элементом управления для правительства и основой для выделения финансовых средств.

Как уже отмечалось, опыт немецкого управления в государственном секторе основывается на передаче большинства полномочий и ответственности с государственного (федерального) уровня на уровень федеральных земель. Такая практика, с одной стороны, предоставляет землям больше прав и свободы, дает им возможность формировать и следовать собственным планам развития, полностью определяет уровень их ответственности за достигнутые результаты и за принятые приоритетные направления деятельности. В то же время результатом значительной передачи полномочий федеральным землям стало наращивание дефицита во многих регионах Федеративной Республики Германия, что в свою очередь привело к необходимости усиления государственного контроля за расходованием средств со стороны коммун и федеральных земель. Федеративное устройство России сегодня основывается на «справедливом» принципе распределения финансовых ресурсов через систему дотаций и межбюджетных трансфертов. Ежегодно возрастающие размеры дотаций субъектам и их доля в общем доходе негативно влияют на эффективность государственного управления в субъектах Российской Федерации, лишая их основного стимула к экономическому развитию региона. Таким образом, использование опыта ФРГ в сфере государственного управления можно и нужно применять в Российской Федерации, однако обязательно с учетом особенностей политического и географического устройства нашей страны, а также неблагоприятных последствий практики государственного управления в Германии.

В **Японии** общегосударственное программно-целевое планирование можно считать некоторым рычагом влияния на рыночную экономику. Общегосударственные планы соци-

ально-экономического развития Японии по существу представляют собой конкретизированную экономическую часть всеохватывающих долгосрочных государственных программ.

В Японии разрабатывают пятилетние планы экономического развития, содержащие формулировку основных стратегических целей развития страны. Над их разработкой несколько месяцев трудится экономический совет, состоящий в основном из представителей крупного бизнеса, после чего план в виде доклада представляется на рассмотрение премьер-министру. Премьер-министр, как правило, без внесения существенных изменений и уточнений одобряет его. Окончательный вариант плана утверждается кабинетом министров и ему присваивается статус общегосударственного экономического плана. Его публикуют в печати и доводят до сведения всех правительственных учреждений.

В Японии на практике большинство компаний (особенно крупных) прилагают усилия для того, чтобы способствовать осуществлению плана, многие даже рассматривают этот план как ориентир при планировании своей деятельности.

В настоящее время в Японии действует Стратегия роста на десятилетний период 2011–2020 гг., согласно которой поставлена цель увеличить среднегодовые темпы роста ВВП до 3 % в текущих и до 2 % в постоянных ценах [8, 12]. Это потребует увеличения объема капиталовложений внутри страны на 10 %.

Важной отличительной особенностью японского общегосударственного планирования является его продуманность и гибкость. Японские планы не носят характер директивы, они имеют рекомендательный характер. Однако все компании рассматривают их как ориентир.

Заключение

Совершенствование бюджетной системы Российской Федерации и проведение анализа лучших зарубежных практик в данном вопросе неразрывно связаны.

Международная практика применения БОР показывает, что достоинства этого подхода намного превышают недостатки. Количество стран, использующих методы БОР, постоянно увеличивается. Главным здесь является то, что создание единой системы планирования и мониторинга результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов является одной из главных мер повышения эффективности государственных расходов.

Опыт программного подхода к бюджетированию, успешно внедренному в странах-участницах ОЭСР, позволяет сделать следующие выводы.

1. Бюджет, ориентированный на программный метод, является основополагающим инструментом БОР, позволяющим перейти от методов планирования и исполнения бюджета, ориентированных на затраты, к бюджетированию, ориентированному строго на результат.

2. Процессы реализации программного бюджета и внедрение новых методов (инструментов, процедур) на всех этапах бюджетного цикла (в планировании, испол-

нении бюджета, учете и отчетности, в контроле) должны быть увязаны между собой. Программное бюджетирование будет успешным только в том случае, если процесс его внедрения будет происходить в рамках изменений в сфере управления государственными финансами, развития среднесрочного и стратегического планирования, реформы бюджетных полномочий и функций органов власти. Переход к программному бюджету предоставляет больше возможностей для реального повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов, способствует сокращению расходов и повышению эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

3. Международная практика предоставляет возможность выработать общие принципы программного бюджетирования, которые включают в себя определение содержания программы и ее элементов, методы организации и управления государственной программой, анализ и оценку ее эффективности.

4. Переход к программному бюджету сопровождается одной из главных задач – необходимостью разработки программной классификации, которая позволит определить цели и направления государственных расходов; проводить мониторинг выполнения и результатов реализации государственных программ; определить ответственных в управлении государственными средствами. Программные классификации стран-участниц ОЭСР, имея определенные отличительные характеристики, фактически являются более детальными классификациями, которые формируются с учетом целей государственной политики и способов их реализации. В основном программная классификация формируется в рамках органов государственной власти, являющихся ответственными за реализацию конкретных государственных программ [4, 10] *(Kuznetsova, 2014; Rumyantseva, 2016)*.

5. Одной из главных проблем практического внедрения программного подхода к бюджетированию является необходимость разработки четкой системы показателей результативности и формирование актуальной информационной базы. Начальный этап по внедрению программного бюджета может заключаться в выработке показателей, оценивающих непосредственные результаты с последующим переходом к постоянному использованию показателей, оценивающих конечный результат.

6. Международная практика показывает, что к формированию программного бюджета необходимо подходить с учетом национальных особенностей в части применения бюджетной классификации, особенностей планирования государственных средств и иных целей бюджетирования.

ИСТОЧНИКИ:

1. Южаков В., Добролюбова Е., Александров О. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. – 2014. – № 5. – с. 191-207.

2. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – с. 98-126.
3. Елохов А.М., Елохова Т.А. Продуктивный зарубежный опыт, полезный для развития программно-целевого управления в России // Антро. – 2015. – № 1. – с. 197-219.
4. Кузнецова Е.В. Устойчивое развитие сельских территорий: отечественный и зарубежный опыт разработки региональных программ // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 35. – с. 32-38.
5. Официальный сайт Аппалачской региональной комиссии. [Электронный ресурс]. URL: https://www.arc.gov/program_areas/index.asp.
6. Официальный сайт Федерального правительства Германии. [Электронный ресурс]. URL: https://www.bundesregierung.de.
7. Официальный сайт Министерства иностранных дел Дании. [Электронный ресурс]. URL: http://um.dk/en.
8. Официальный сайт премьер-министра и правительства Японии. [Электронный ресурс]. URL: http://japan.kantei.go.jp.
9. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В., Слесарева К.В., Прохоренко И.Л., Шлихтер А.А., Луконин С.А., Володина М.А. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. / Монография. - М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
10. Румянцева Е.Е. Анализ направлений экономической политики: теория и российская практика. / монография / Е.Е. Румянцева. - М.-Берлин: Директ-Медиа, 2016. – 280 с.
11. Семенец Ю.А. Зарубежный опыт реализации структурной политики на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2011. – № 2. – с. 76-82.
12. Япония 2011. Ежегодник. [Электронный ресурс]. URL: http://japanstudies.ru/images/books/japan_2011.pdf.

REFERENCES:

Elokhov A.M., Elokhova T.A. (2015). Produktivnyy zarubezhnyy opyt, poleznyy dlya razvitiya programmno-tselevogo upravleniya v Rossii [Productive foreign experience, useful for the development of program-oriented management in Russia]. Antro. (1). 197-219. (in Russian).

Gusarova M.V., Ovchinnikova M.A. (2014). Upravlenie po rezultatam v sisteme gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: podkhody i rezultaty reformirovaniya za poslednie 10 let [Introducing performance management in the system of public administration in Russia: approaches and lessons learnt from the last decade of implementation]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. (1). 98-126. (in Russian).

Kuznetsov A.V., Kuznetsova O.V., Slesareva K.V., Prokhorenko I.L., Shlikhter A.A., Lukonin S.A., Volodina M.A. (2015). Regionalnaya politika: zarubezhnyy opyt i rossiyskie realii [Regional policy: foreign experience and the Russian realities] M.: IMEMO RAN. (in Russian).

Kuznetsova E.V. (2014). Ustoychivoe razvitie selskikh territoriy: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt razrabotki regionalnyh programm [Sustainable development of rural areas: domestic and foreign experience in development of regional programs]. Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. (35). 32-38. (in Russian).

Rumyantseva E.E. (2016). Analiz napravleniy ekonomicheskoy politiki: teoriya i rossiyskaya praktika [Analysis of economic policy trends: theory and the Russian practice] M.-Berlin: Direkt-Media. (in Russian).

Semenets Yu.A. (2011). Zarubezhnyy opyt realizatsii strukturnoy politiki na regionalnom urovne [Foreign experience in implementation of structural policy at the regional level]. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika. (2). 76-82. (in Russian).

Yuzhakov V., Dobrolyubova E., Aleksandrov O. (2014). Gosudarstvennoe upravlenie po rezultatam: starye retsepty ili novaya model? [Public performance management: old methods or new model?]. Ekonomicheskaya politika. (5). 191-207. (in Russian).