

УДК 336.143

Ф.А. Каирова, Д.В. Буриков

«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
(Владикавказский филиал), Владикавказ, email: fatimakairova@mail.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТОВ

Ключевые слова: расходы бюджета, целевая программа, бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевой метод, государственное управление.

Актуальными задачами органов как государственной, так и муниципальной власти на современном этапе является финансирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В статье рассмотрен опыт применения программно-целевого бюджетирования в ряде зарубежных стран (Великобритания, Канада, Германия, США). Использование данного метода подразумевает четкое формирование целей и определение мероприятий, направленных на достижение данных целей. Для России применение международного опыта с точки зрения стоящих перед государством задач, дает возможность для создания оптимальной национальной модели описания и применения государственных программ.

F.A. Kairova, D.V. Burikov

“Financial University under the Government of the Russian Federation”
(Vladikavkaz branch), Vladikavkaz, email: fatimakairova@mail.ru

FOREIGN EXPERIENCE IN THE APPLICATION OF PROGRAM-TARGETED BUDGET EXPENDITURE MANAGEMENT

Keywords: budget expenditures, target program, result-oriented budgeting, program-target method, public administration.

The actual tasks of both state and municipal authorities at the present stage is the financing of budget expenditures of the budgetary system of the Russian Federation. The article discusses the experience of using program-targeted budgeting in a number of foreign countries (Great Britain, Germany, Canada, USA). The use of this method implies a clear formation of goals and the definition of measures aimed at achieving these goals. For Russia, the application of international experience from the point of view of the tasks facing the state makes it possible to create an optimal national model for describing state programs.

Анализ накопленного в зарубежных странах опыта свидетельствует, что современным особенностям управления государственными расходами в наибольшей мере соответствует модель бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Переход к обеспечению результативности бюджетных расходов и реформирование бюджетной сферы на основе указанного принципа начался в Великобритании и США в восьмидесятих годах прошлого века.

Первые шаги в направлении реформирования бюджетной системы были сделаны в Соединенных Штатах еще в середине прошлого века для того, чтобы перейти к управлению результатами, внедрить показатели, отражающие результативность осуществляемой деятельности.

Таким образом, на начальном этапе основные вопросы бюджетной реформы были связаны с обеспечением роста эффективности расходования средств бюджета. Далее основное внимание стало уделяться определению планируемых результатов (целей) и показателей, отражающих достижение данных результатов. Реформа осуществлялась для того, чтобы сократить объем средств, расходовемых на то, чтобы обеспечивать функционирование органов государственной и муниципальной власти.

Цель исследования

Цель исследования – изучить положительный опыт зарубежных стран по применению программно-целевого управления расходами бюджетов разных уровней, а также рассмотреть возможность применения такого опыта прак-

тической работы бюджетных структур Российской Федерации.

Результаты исследования и их обсуждение

На протяжении последнего десятилетия в большинстве развитых в экономическом отношении государств началось проведение комплексных бюджетных реформ.

Следует отметить, что реформы, предполагающие внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (далее БОР) были начаты в разные сроки, так, в Соединенных Штатах – в конце сороковых годов двадцатого века, тогда как, например, в Нидерландах – в начале двухтысячных годов. Наряду с Соединенными Штатами в числе государств, первыми начавшими переход к БОР, следует выделить Канаду, Австралию, Великобританию.

На протяжении предшествующего десятилетия в ряде государств с развивающейся экономикой достаточно оперативно – на протяжении пяти–десяти лет – внедрялись составляющие БОР. Осуществлению подобных реформ содействовал Всемирный банк (МБРР). При этом переход к БОР осуществлялся в государствах с наиболее низким уровнем экономического развития, в которых доходы на душу населения на порядок ниже в сравнении с развитыми странами, и в которых внешний долг является наиболее значительным. Осуществление бюджетных реформ в данных государствах было обусловлено требованиями государств-кредиторов и международных организаций. При этом реализация данного процесса пока не достигла завершающей стадии ни в одном из данных государств.

С 1949 года в Соединенных Штатах неоднократно проводились мероприятия по внедрению программно-целевого метода в бюджетный процесс.

В то же время необходимо подчеркнуть отсутствие системности в реализации данных мероприятий. Стремление внедрить БОР в бюджетный процесс демонстрировала исполнительная власть, тогда как парламент не поддерживал подобные усилия, и, соответственно, законодательная основа соответствующих мероприятий

не была сформирована. В этой связи смена администрации приводила к завершению реализации очередного комплекса мер.

В Законе США, регламентирующем оценку результатов осуществляемой государственными учреждениями деятельности (Government Performance and Results Act – GRPA) зафиксирован комплекс целей бюджетной политики государства. В числе указанных целей предусмотрены следующие:

- оптимизировать государственное управление на федеральном уровне;
- оптимизировать процедуры определения целей программ;
- принимать во внимание сведения о результатах в процессе распределения бюджетных средств;
- усиливать ответственность госорганов за результаты осуществляемой ими деятельности;
- повышать эффективность программ в социальном отношении.

В соответствии с GPRA для каждого министерства, ведомства предусматривается необходимость формирования пятилетнего (или более продолжительного) стратегического плана, годового плана, и формирование отчетов о деятельности по выполнению плановых документов за годовой период.

Рисунок 1 представляет методику, позволяющую контролировать составляющие системы БОР в Соединенных Штатах.

В Австралии механизм предоставления услуг предусматривал необходимость перенаправлять выделяемые бюджетные средства к ведомствам, являющимся потребителями услуг от ведомств, поставляющих услуги. Ведомства – получатели начали предоставлять средства ведомствам – поставщикам услуг в оплату за получаемые услуги. Одновременно происходило внедрение рыночных механизмов.

В контрактах, заключаемых с руководителями высшего звена, предусматривается ответственность за недостижение показателей эффективности. Заключаются соглашения с учреждениями о необходимости предоставлять услуги определенного характера, качества и в определенном объеме и обеспечивать конкретные результаты.

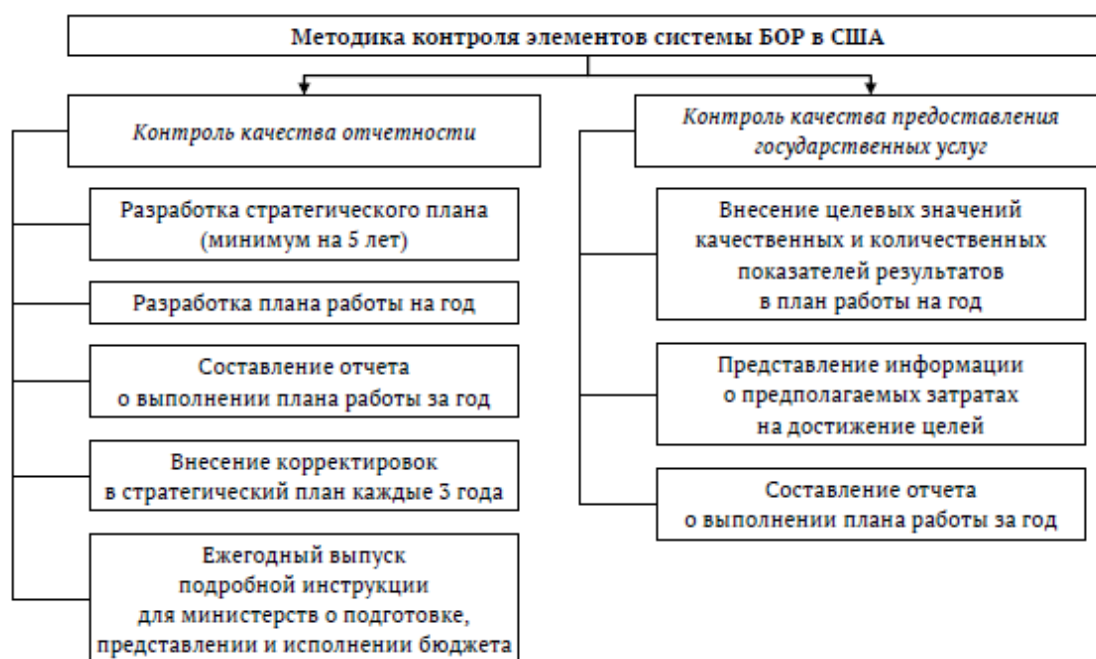


Рис. 1. Содержание методики, применяемой при контроле составляющих системы БОР в США

Примером сравнительно недавнего внедрения методов БОР является опыт такого государства, как Канада. Министерствами и ведомствами в стране осуществляется обязательное предоставление в парламент докладов о приоритетах и планах. Доклады предоставляются каждый год весной. В докладах представлено описание каждой программы, состав целей, задач, порядок, согласно которому будут оцениваться результаты реализации программ, являющиеся общественно значимыми.

В конце финансового года осуществляется подготовка и представление докладов по поводу результатов осуществления программ, которые были достигнуты. Также на ежегодной основе министр финансов представляет правительству доклад, содержащий сведения о результатах осуществленной деятельности. Правительством в соответствии с докладом осуществляется оценка результативности осуществления программ, и на основании этого принимаются решения о целесообразности дальнейшего их выполнения.

Существующий в стране подход к бюджетному планированию предпола-

гает определение Казначейским советом целей финансовой стратегии и лимитов расходов министерств на перспективный период. В пределах выделенных лимитов министерствами осуществляется формирование бизнес-планов на три года. Данные бизнес-планы детализируют стратегию соответствующего министерства или ведомства, состав мероприятий и расходов на соответствующий период. В бизнес-планах предусматриваются показатели оценивания результатов и эффективности осуществления программ. Министерства в пределах предусмотренных лимитов вправе определять собственные приоритеты, распределять средства для финансирования программ, обладающих наибольшим приоритетом.

В 2000 году правительством страны была внедрена новая концепция к управлению расходами. Данная концепция предусматривала, что основным принципом управления государственными расходами должна являться ориентация на качество предоставляемых услуг и обеспечение достижения результатов – конечных и непосредственных.



Рис. 2. Особенности методики внедрения БОР в Великобритании

В Германии формирование перспективного бюджета на продолжительный период осуществляется с учетом результатов среднесрочного финансового планирования для достижения стратегических целей фискальной политики.

В конце шестидесятых годов прошлого века было осуществлено реформирование бюджетной сферы. Реформа сопровождалась определением принципов взаимодействия федерального правительства, региональных органов власти и муниципальных образований по поводу реализации на каждом из уровней фискальной политики, позволяющей обеспечить низкий уровень безработицы и инфляции, сбалансированность внешнеторговой деятельности и устойчивость роста экономики.

Для того, чтобы решить весь комплекс соответствующих задач, была сформирована соответствующая госпрограмма, определяющая целевые ориентиры фискальной политики.

В 1967 году был принят закон, регулирующий обеспечение устойчивого роста экономики, предусматривавшего обязанность федерального правительства, региональных властей и муниципалитетов осуществлять разработку собственных бюджетов строго согласно целям политики государства в экономической

сфере. При разработке бюджетов на следующий финансовый год на каждом из указанных уровней должна осуществляться разработка собственных финансовых планов на трехлетний период.

Великобритания, государство, где централизация государственных финансов является одной из крупнейших в мировой практике, представляет собой еще один яркий пример бюджетной реформы. В стране две трети налогов, которые собираются с территорий, поступают в центр, где производится их перераспределение между местными властными органами, путем предоставления субсидий, дотаций и грантов целевого характера. При формировании бюджетов и планов развития местные органы власти в обязательном порядке учитывают национальные приоритеты, отраженные в Стратегии развития Великобритании.

В Великобритании в качестве одного из действенных средств обеспечения качества бюджетных услуг выступает реализация мероприятий по развитию конкуренции в рамках государственного сектора экономики. Для повышения качества предоставляемых услуг были сформированы показатели для оценки результатов, стандарты объема и качества государственных (муниципальных) услуг.

Исследование опыта Великобритании позволяет отметить, что одно из наиболее действенных средств обеспечения роста качества бюджетных услуг – развитие конкуренции в госсекторе экономики. Рисунок 2 демонстрирует особенности внедрения БОР в Великобритании.

Выводы

Анализ накопленного на протяжении последних десятилетий опыта внедрения БОР позволяет отметить следующее:

- требуется обеспечить формирование возможностей для реформирования за счет обучения персонала, формирования институциональной основы и выделения необходимых средств;
- необходимо анализировать вопросы, связанные с оптимизацией государственного управления во взаимосвязи с оптимизацией бюджетного планирования;
- для того, чтобы результативно внедрять программно-целевые принципы, требуется обеспечивать наличие необходимых условий. В первоочередном порядке требуется обеспечить обязательность исполнения принятых бюджетов;
- следует тщательно определять порядок, в котором будут внедряться изменения, обеспечивая поэтапность подобного внедрения.

Российский опыт программно-целевого бюджетирования насчитывает чуть менее двадцати лет и на основании этого опыта можно выделить следующие проблемы его применения: неэффективность системы мониторинга за результатами реализации, необъективность оценки индикаторов эффективности использования бюджетных средств, ежегодный пересмотр объемов финансирования госпрограмм.

Опираясь на зарубежный опыт, в российской практике представляется целесообразным на стадии рассмотрения целевых программ вовлечение населения в обсуждение проектов программ и внесения замечаний и предложений по их реализации, обеспечить контроль за выполнением программ на каждом этапе реализации и корректировка объемов финансирования только при условии полного использования ранее выделенных средств.

Данные предложения позволят повысить эффективность реализации программ, использования государственных средств на региональном и муниципальном уровнях и усилить прозрачность их использования.

Библиографический список

1. Кувалин Д.Б., Ленчук Е. Б. Войтоловский Ф.Г. Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2020 № 6. С. 46-55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55
2. Либерман Т.И., Гурина М.А. Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития: монография. М.: Первое экономическое издательство, 2020 162 с. DOI: 10.18334/9785912923067
3. Широков, А.А. Социально-экономический прогноз как механизм стратегического управления экономикой // Журнал Бюджет. 2019 № 1(193). С. 75-79.
4. Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018 № 10 С. 5-28.
5. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. Теория стратегического планирования: институциональный подход // Terra Economicus. 2020 Т. 18 № 2 С. 22-48 DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48
6. Лазарова Л.Б., Басиев Т.А. Дотационность как фактор снижения потенциала развития региона (на примере СКФО) // Аудиторские ведомости. 2023. № 3. С. 76-82.
7. Лазарова Л.Б., Уртаев К.О. Особенности формирования доходов и расходов федерального бюджета в условиях пандемии // Фундаментальные исследования. 2023. № 7. С. 34-38.
8. Программно-целевые методы управления государственными финансами Лазарова Л.Б., Каирова Ф.А. Учебник для магистратуры / Москва, 2022.