

Бюджетное регулирование

УДК 336.14(045)(1-87)

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ*

Н.С. ШМИГОЛЬ,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственных
и муниципальных финансов
E-mail: avt896112@yandex.ru
Финансовый университет
при Правительстве РФ,
Москва, Российская Федерация

Предмет/тема. В статье отмечается, что в условиях нестабильности мировой экономики и финансовой системы вопросы сохранения финансовой устойчивости, эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами приобретают особую актуальность для всех стран. Их решение непосредственно связано с совершенствованием бюджетного процесса на принципах результативного бюджетирования.

Цели/задачи. Целями исследования являются выявление положительного опыта и негативных ситуаций в ходе совершенствования бюджетного процесса в зарубежных странах, определение ключевых моментов, влияющих на успешность управления государственными и муниципальными финансами.

Методология. С помощью принципов диалектического познания, общенаучных методов и приемов познания (метод восхождения от абстрактному к конкретному, метод идеализации, метод формализации, метод сравнения, метод моделирования, метод

индукции и дедукции) проанализированы различные подходы, модели и инструменты, применяемые в ходе совершенствования бюджетного процесса в зарубежных странах. Определены особенности их использования в государствах с развитой рыночной экономикой, переходной экономикой и в развивающихся странах, выявлены общие причины, тормозящие проведение реформ.

Результаты. Систематизированы особенности реализации подходов и моделей реформирования бюджетного процесса в зарубежных странах на принципах эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами. Представлено авторское видение отдельных недостатков как самих моделей, так и механизма их реализации на практике, учет которых поможет избежать ряда проблем в ходе совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации.

Выводы/значимость. Сделан вывод о том, что в современных условиях используемые модели и подходы к реформированию бюджетного процесса в зарубежных странах направлены на достижение финансовой стабильности, бюджетной устойчивости, эффективности и ответственности за использование бюджетных средств. Отмечено, что полнота и результативность внедрения выбранной модели реформирования бюджетного процесса зависят от учета ряда факторов, в том числе модели управ-

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на 2014 г. в части проведения НИР по теме «Совершенствование бюджетного процесса на принципах эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами».

ления государственными финансами, механизма взаимодействия участников бюджетного процесса и их адаптивности к предполагаемым изменениям, комплексного и последовательного осуществления запланированных мероприятий. Также следует учитывать национальные, политические, социальные и иные факторы.

Ключевые слова: реформирование бюджетного процесса, результативное бюджетирование, программно-целевое бюджетирование, инструменты результативного бюджетирования, государственная программа, общественные услуги, новый государственный менеджмент, эффективное и ответственное управление общественными финансами

В условиях новой экономической реальности, нестабильности функционирования мировой финансовой системы, финансовых рынков, ужесточения требований по оптимизации государственных расходов и корректировки социально-экономической политики во всех странах особую актуальность приобретают вопросы обеспечения устойчивости бюджетной системы, эффективного использования бюджетных средств и достижения финансовой безопасности. Признание на международном уровне необходимости применения принципов эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами обусловило использование новых подходов к осуществлению бюджетного процесса как в государствах с развитой рыночной экономикой, так и в странах с переходной и развивающейся экономикой. В рамках данных подходов осуществление бюджетного процесса и проведение необходимых бюджетных реформ направлены на формирование ответственной налогово-бюджетной политики, использование средне- и долгосрочного бюджетного планирования в целях обеспечения финансовой стабильности и эффективности государственных расходов и повышения ответственности за результаты использования бюджетных средств.

В последние десятилетия новые подходы к осуществлению бюджетного процесса во многих странах с развитой и переходной экономикой были связаны с реформой системы управления государственными (муниципальными) финансами и ее элементов:

- бюджетного планирования и прогнозирования;
- оперативного управления бюджетными средствами;
- государственного (муниципального) финансового контроля.

Реформа осуществлялась в соответствии с принципами эффективного и ответственного управления. Правовой основой обновления бюджетного процесса за рубежом являлись официально принятые международными организациями (МВФ, Всемирным банком, ОЭСР), Европейским союзом кодексы, рекомендации, правила, процедуры и иные методические документы, нацеленные на эффективное управление государственными и муниципальными финансами (табл. 1).

Несмотря на большое количество разработанных международных правовых актов и методических материалов в части проведения бюджетных реформ и освещенные в них аспекты эффективного управления государственными финансами, в правовых нормах и методических рекомендациях международных организаций в ряде случаев используются разные подходы к оценке бюджетной устойчивости, прозрачности и эффективности бюджетного процесса. Отсутствие в мировой практике единых принципов и приемов проведения бюджетных реформ, разный уровень экономического развития стран, политические и иные факторы обусловили применение различных подходов к реформированию бюджетного процесса.

Реформы бюджетного процесса проводились и продолжают осуществляться в зарубежных странах в рамках реализации концепции эффективного управления государственными финансами (Effective Public Financial Management, PFM). Данная концепция нацелена на максимально эффективное использование бюджетных средств, высокий уровень прозрачности и подотчетности в сфере государственных (муниципальных) финансов и обеспечение долгосрочного экономического развития.

Характеризуя зарубежный опыт применения данной концепции в рамках бюджетного процесса, можно выделить четыре основные модели реализации концепции эффективного управления государственными (муниципальными) финансами, в ходе осуществления которых происходит совершенствование бюджетного процесса.

Первая и наиболее часто исследуемая как в зарубежной, так и в российской экономической литературе модель – новый общественный (государственный) финансовый менеджмент (New Public Financial Management, NPFM) – была сформирована в результате переосмысления теории государственного управления и перехода от государственно-административного управления к государственному

Таблица 1

Правовые основы совершенствования бюджетного процесса в зарубежных странах

Правовые акты	Статус	Цель правового регулирования
Пакт о стабильности и экономическом росте. Правила финансового контроля ЕС в отношении присоединившихся стран	Сформулированные финансовые нормы имеют юридическую силу и обязательны для всех стран – членов ЕС	Финансовая стабильность, финансовая дисциплина, состояние бюджета правительства в среднесрочной перспективе
Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ). Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета (ОЭСР). Лимская декларация руководящих принципов контроля (ИНТОСАИ). Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций	Определяют надлежащую практику организации бюджетного процесса на всех его стадиях в целях обеспечения прозрачности, устойчивости и эффективности бюджетной системы и успешного проведения бюджетных реформ. Не являются обязательными для соблюдения	Регламентация хода реализации бюджетных реформ для внедрения лучшей практики управления государственными и муниципальными финансами. Соблюдение данных правовых норм особенно важно в странах, рассчитывающих на финансовую поддержку со стороны международных финансовых организаций
Руководство ОЭСР по переходу к современным методам управления общественными финансами. Управление государственными расходами (Азиатский банк развития). Национальные кодексы надлежащей практики (например, Руководство по надлежащей практике министерства Великобритании по международному развитию)	Разработаны, прежде всего, для стран с переходной экономикой и развивающихся стран, где финансовое содействие и помощь таких организаций имеют весомое значение. Носят рекомендательный характер	Оказание содействия странам с переходной экономикой и развивающимся странам при переходе к современным принципам управления государственными и муниципальными финансами

Источник: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами: аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации к встрече министров финансов стран «Группы восьми». URL: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles/>.

менеджменту на рыночных принципах, т.е. управлению, ориентированному на результаты. Данная модель стала применяться на практике начиная с 1980-х гг. в ряде стран ОЭСР (Великобритании, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде, Франции, Германии, Японии и др.) и в некоторых развивающихся странах. В ходе ее реализации используются иные подходы к управлению общественным сектором, внедряются новые методы и инструменты управления.

В рамках бюджетного процесса в данной модели:

- реализуется право участников бюджетного процесса управлять государственными (муниципальными) финансами;
- подчеркиваются их финансовая ответственность и необходимость быть подотчетными обществу.

В модели «новый государственный финансовый менеджмент» предусматривается реализация следующих пяти ключевых элементов:

- 1) изменение в системе финансовой отчетности (переход от кассового метода учета, основан-

ного на учете наличных денежных средств, к методу начисления);

- 2) децентрализация бюджетов;
- 3) использование рыночной затратной и ценовой систем;
- 4) применение оценочного подхода к деятельности правительства, государственных (муниципальных) структур, программ, бюджетных учреждений и государственных корпораций;
- 5) оценка эффективности на основе внутреннего и внешнего аудита¹, включающая как непосредственно экономическую эффективность, так и оценку результативности (действенности) с позиций не только качества предоставленных государственных (муниципальных) услуг, но и полученных общественных эффектов (влияния на уровень благосостояния, безопасности или обеспечения общественными благами).

Вместе с тем полнота, временной период и эффективность реализации элементов данной модели в разных странах различаются, что обусловлено

¹ Pretorius C. and Pretorius N. Review of Public Financial Management Reform Literature. London. DFID, 2008. P. 7–8.

политическими, экономическими и социальными особенностями их развития. Среди стран, которые в числе первых практически полностью применили эту модель, можно назвать Новую Зеландию, Австралию и Великобританию. При этом в Австралии в ходе реформирования управления государственными (муниципальными) финансами и совершенствования бюджетного процесса акцент делался на результативности деятельности министерств и составлении бюджета. В Великобритании и Канаде были созданы инструменты оценки крупных отраслевых программ расходов. В Новой Зеландии, напротив, в первую очередь исходили из оценки результативности деятельности бюджетных организаций, в дальнейшем распространив оценку эффективности на уровень органов государственной власти, крупные отраслевые программы и бюджета в целом. В некоторых странах (Ирландия, Сингапур) в ходе проводимых государственных реформ использовались только отдельные элементы этой модели.

Многие африканские страны в рамках реформы государственного (муниципального) управления были вынуждены под влиянием стран-доноров, оказывающих им финансовую поддержку, использовать отдельные элементы данной модели в бюджетном процессе, но в большинстве случаев они достигали незначительных результатов. В целом, реформирование бюджетного процесса в африканских странах основывалось на трех фундаментальных принципах:

- 1) технически доверительный бюджет, предусматривающий его соответствие расходным обязательствам, которые не являются вымышленными, носят материальный характер и являются обоснованными;
- 2) эффективная связь между политикой и бюджетом, что подразумевает исполнение бюджета по тем расходам, которые представлены в программах государства;
- 3) эффективная связь между запланированными и исполняемыми обязательствами, предполагающая исполнение конкретно поставленных задач по предоставляемым услугам в рамках выделяемых ресурсов.

Среди недостатков данной модели можно выделить возрастающую сложность системы финансового менеджмента в государственном секторе и сокращение, а не повышение на практике подотчетности правительства и государственного

(муниципального) контроля. Некоторыми зарубежными учеными-экономистами также ставится под сомнение и тезис об улучшении финансовой отчетности в государственном секторе при реализации модели нового государственного финансового менеджмента.

Вторая модель, также часто применяемая в ходе реализации концепции эффективного управления государственными финансами, особенно в англосаксонских странах, – это управление государственными расходами (Public Expenditure Management Approach, PEM). Она используется в целях повышения эффективности и прозрачности расходов бюджетов на реализацию принятых государственных (муниципальных) программ. Можно выделить следующие характерные черты данной модели управления государственными расходами по сравнению с традиционным бюджетированием²:

– модель фокусируется на результатах в форме общественных эффектов и рассматривает расходы в качестве средств, которые необходимы, чтобы достичь желаемых результатов. Таким образом, данная модель представляет собой подход к бюджетированию государственного сектора, ориентированный на достижение желаемых социальных эффектов. В частности, модель ориентирована на следующий вопрос: каких результатов следует достичь через бюджет и какие процедуры, правила и процессы нам нужно ввести в действие, чтобы достичь этих результатов?

– модель подчеркивает важность наличия надлежащих процессов и правил (например, в части практики поведения субъектов в бюджетном процессе, правил формирования и использования бюджетных средств), которые приводят к желаемым результатам в форме ожидаемого эффекта от проведения определенной финансовой политики, осуществления программы расходов или оказания бюджетных услуг. В данной модели надлежащий бюджет – это бюджет, позволяющий производить результаты в форме товаров и услуг, которые ведут к улучшению желаемых общественных эффектов (например, уровня обеспечения населения общественными благами). Если осуществление правил

² What is Public Expenditure Management (PEM)? The Governance brief. A Quarterly Publication.

The Governance Unit Strategy and Policy Department Asian Development Bank. Issue 1-2001. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/GovernanceBrief-Issue.pdf>.

и процедур в рамках бюджетного процесса приводит к плохим результатам (эффектам), то такие правила и процедуры считаются ошибочными и должны быть реформированы;

– в рамках этой модели деятельность органов государственной власти и отраслевых ведомств формулируется в виде целей (миссий) и результатов. При этом декларируется, что министерства и ведомства должны иметь управленческую гибкость и определенную финансовую самостоятельность. Последняя на практике реализуется путем предоставления права самостоятельно перераспределять средства между различными статьями расходов в пределах общей суммы бюджетных ассигнований (Австралия, Финляндия, Швеция, ЮАР) и переносить неиспользованные бюджетные средства на следующий год для достижения запланированных результатов (Германия, Канада, Венгрия, Франция, Новая Зеландия).

Таким образом, при переходе от традиционного бюджетирования к бюджетированию в рамках модели управления государственными расходами акцент смещается на институты, участвующие в бюджетном процессе, прозрачность и подотчетность их деятельности и увязку расходов бюджета с измеримыми промежуточными и конечными результатами (рис. 1). Использование этой модели на практике требует изменения финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений, роли получателей бюджетных средств и органов контроля. При этом значимость правил (правовых основ), которым они подчиняются, по которым формируют и используют ресурсы, значительно повышается.

В конечном итоге, реализуя модель управления государственными расходами, правительство стремится к достижению трех общественно значимых результатов (эффектов):

- 1) общей бюджетной дисциплины, что подразумевает сбалансированность доходов и расходов бюджета при оптимальном уровне внешних заимствований;
- 2) аллокационной эффективности, которая предусматривает оценку степени реализации страте-

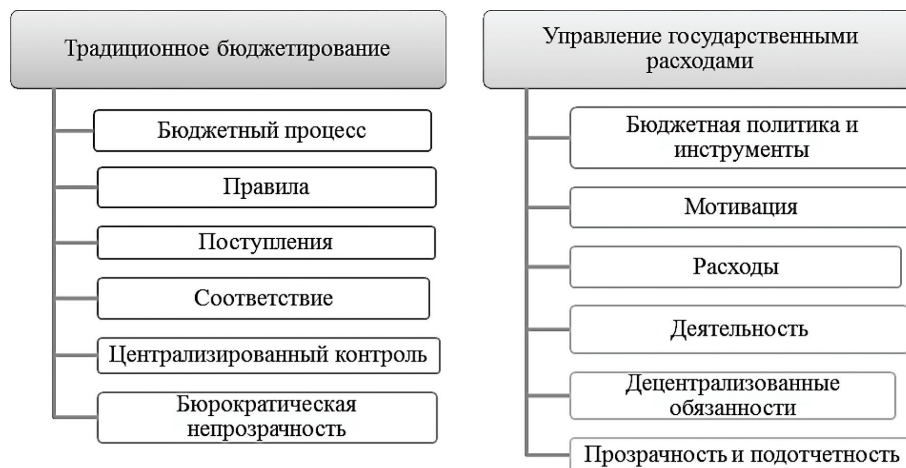


Рис. 1. Изменения бюджетного процесса при переходе на модель «Управление государственными расходами»

- гических приоритетов бюджетной политики за счет бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и мероприятий;
- 3) операционной эффективности, что подразумевает предоставление общественно значимых услуг определенного качества по разумной стоимости.

В рамках *третьей* модели реализации концепции эффективной системы управления государственными финансами и реформирования бюджетного процесса – получение базовых прав (Getting the Basics Right) – акцент делается на понимании основ, на которых строится реформа и последовательности проведения реформы, а не на конкретных методах ее реализации. В отличие от модели управления государственными расходами, модель получения базовых прав предусматривает достижение эффекта общей бюджетной дисциплины, без которого невозможно реализовать эффективное распределение ресурсов (аллокационную эффективность) и операционную эффективность.

В данной модели описываются механизмы и элементы, которые изначально должны быть в бюджетном процессе и без которых невозможно перейти к более сложным «базовым правам» для реформирования государственного управления, бюджетного процесса и реализации концепции эффективного управления государственными финансами (рис. 2).

На практике такая модель активно поддерживалась Всемирным банком и использовалась в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. «Базовые права» были полностью приняты в таких странах, как Болгария и Гватемала,

К началу реформы надо иметь следующие элементы и механизмы в бюджетном процессе:	В ходе реформы системы государственного управления и бюджетного процесса необходимо получить следующие «базовые права»:
– вести учет по наличным денежным средствам (кассовый метод учета)	– перейти к учету методом начислений
– установить внешний контроль за министерством финансов	– ввести внутренний контроль со стороны агентств, осуществляющих расходование бюджетных средств
– стимулировать среду, которая поддерживает и требует определенных действий (выполнения работ) в рамках планируемых реформ	– внедрять такие действия (работы) или бюджетирование, ориентированное на результат
– иметь четкое представление о доходах, их составе, структуре и динамике в среднесрочной перспективе	– стремиться контролировать государственные расходы
– осуществлять бюджетирование, ориентированное на ресурсы, которые необходимо выделить министерствам для реализации государственных программ	– перейти к бюджетированию по результатам
– утверждать и исполнять бюджеты в ожидаемых параметрах	– настаивать на эффективном использовании бюджетных средств
– обеспечивать соблюдение официальных контрактов в реальном секторе экономики	– ввести производственные контракты в государственном секторе
– иметь надежную систему учета	– установить комплексную автоматизированную систему финансового управления (Integrated Financial Management Information System – IFIMS)

Рис. 2. Модель «Получение базовых прав»

но в некоторых развивающихся странах, использовавших данную модель, они были реализованы не полностью. Например, Ямайка и Парагвай приняли основные принципы ведения бюджетного процесса на основе базовых прав, но учет продолжали вести кассовым методом.

Использование модели «Получение базовых прав» показывает, что основная проблема в ее реализации заключается в отсутствии единых подходов к определению содержания базовых прав у представителей публичной власти в странах с переходной экономикой и развивающихся странах (странах-заемщиках) и Всемирного банка, применяющего к ним данную модель. На практике это приводит к реализации в бюджетном процессе таких государств передовых решений, которые часто оказываются неэффективными и неуместными в имеющихся экономических и политических условиях.

Четвертая модель реформирования системы управления государственными (муниципальными) финансами и совершенствования бюджетного процесса основана на использовании метода платформ (Platform Approach). Данный метод считается более целостным по сравнению с методом получения базовых прав, поскольку ориентирован на осуществление комплекса мероприятий, направленных на повышение уровня («платформ») компетенции. Каждая платформа нацелена на предполагаемый результат от реализации запланированных мероп-

приятий. После того как платформы определены, предлагается ряд итерационных шагов для разработки плана действий для каждой конкретной платформы, в том числе первоначальных мероприятий, необходимых для последующих платформ. Таким образом, платформы отражают основные этапы проведения реформы и основные мероприятия в части изменения бюджетного процесса в соответствии с ее основными целями³ (рис. 3).

Метод реформирования бюджетного процесса на основе платформ нашел практическое применение в ряде развивающихся стран и в странах с переходной экономикой, в том числе в Камбодже, Уганде, Кении, Кыргызстане, Индии и в Российской Федерации. В российской практике на первой платформе наравне с базовой системой вводились такие понятия, как «делегирование финансовых полномочий получателям бюджетных средств» и «бюджетирование, ориентированное на результат».

На успешность использования метода платформ на практике влияют такие факторы, как реалистичные сроки (временные рамки) проведения итерационных шагов (мероприятий) в рамках каждой платформы, а также открытость и честность публичной власти в оценке проводимых мероприятий и ее готовность вовремя отказаться от

³ Pretorius C. and Pretorius N. Review of Public Financial Management Reform Literature. London. DFID, 2008. P. 10.

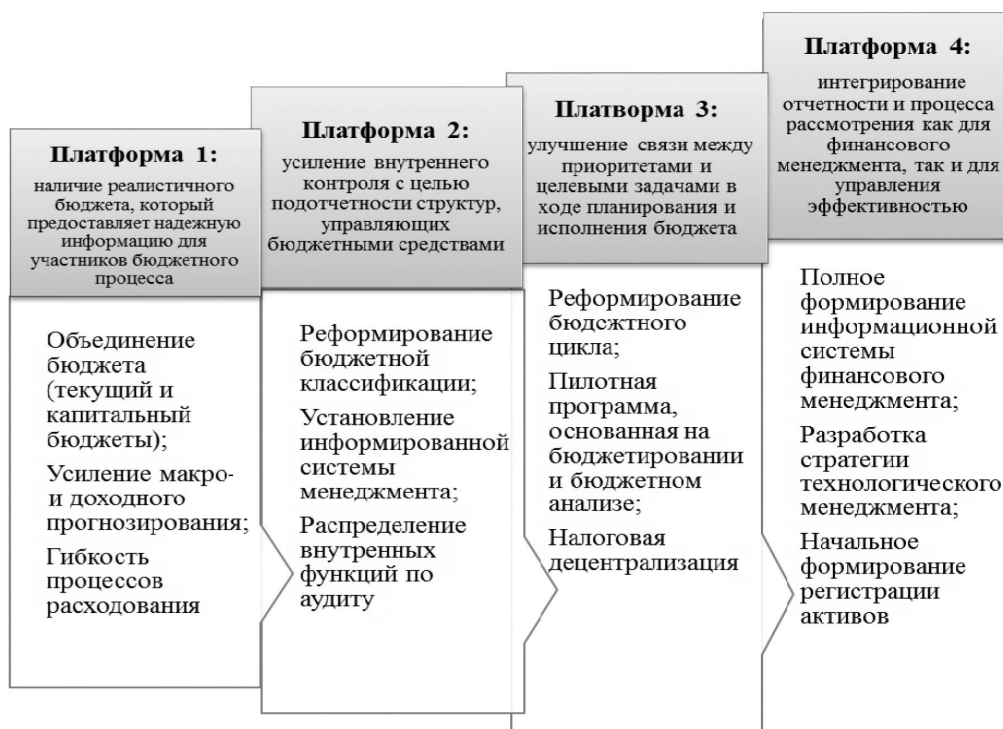


Рис. 3. Применение метода платформ на примере Камбоджи

Использование данного подхода на практике приводит к положительным изменениям в программе проводимой реформы на основе анализа достигнутых результатов и существующих проблем, сильных и слабых сторон реализуемых мероприятий, а также механизма взаимодействия между странами-донорами и странами-реципиентами.

Несмотря на существование разнообразных моделей реализации концепции эффективного управления государ-

ственными проектами. Кроме того, поскольку данный метод применяется в странах, получающих целевую финансовую поддержку на проведение реформ от стран-доноров, входящих в международные финансовые организации, то к факторам успеха реализации этого метода можно отнести отсутствие чрезмерного давления со стороны стран-доноров на ход проведения реформ и взаимодействие с ними на основе длительного процесса консультаций.

В ходе реформирования бюджетного процесса в зарубежных странах также использовался подход усиления (Strengthened Approach to PFM Reform) в целях оптимизации взаимодействия между странами-донорами, оказывающими финансовую поддержку проводимым реформам системы государственного (муниципального) управления в странах с переходной экономикой и развивающихся странах, и странами-реципиентами. Данный подход предусматривает реформирование бюджетного процесса за счет того, что в рамках государственной политики совершенствуется взаимодействие четырех основных элементов:

- правительство;
- отчетность и показатели;
- доноры (стратегия содействия развитию страны);
- программа наращивания потенциала.

ственными финансами и разработанных в рамках этих моделей различных подходов к реформированию бюджетного процесса, все они реализуются в каждой стране с учетом особенностей ее экономического развития, государственного устройства, политических, социальных, национальных и иных факторов и затрагивают всех участников бюджетного процесса. Это можно наглядно проиллюстрировать на примере Франции, чья бюджетная система, аналогично российской, первоначально была основана на постатейном, сметном планировании и учете расходов.

Работа по реформированию бюджетного процесса началась во Франции в начале XXI в. Реформа проводилась на основе модели нового государственного финансового менеджмента и предполагала реализацию следующих целей:

- изменение модели управления государственным сектором для повышения ее эффективности и ориентированности на результат;
- усиление влияния парламента на бюджетный процесс;
- повышение ответственности за использование бюджетных средств и состояние государственных (муниципальных) финансов в целом.

В части изменения модели управления государственным сектором нововведения во Франции

предусматривают активное внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, и программ (программного бюджета) как новых форм бюджетных расходов в соответствии с конкретными целями (миссиями) государственной финансовой политики в области расходов бюджетов в определенных секторах (отраслях) экономики. То есть основным механизмом увязки целей бюджетной политики, объемов бюджетного финансирования и достигаемых общественно полезных результатов в бюджетном процессе Франции являются программы. Выбор программ (а не контрактной системы, что характерно для Великобритании, Австрии, ЮАР, Новой Зеландии) обусловлен национальными традициями управления государственными финансами Франции в рамках административной модели, при которой вышестоящий уровень власти финансирует нижестоящий на основе специфических целевых показателей и бюджетных заданий. В данной модели роль программ как особой формы документа более значима по сравнению с контрактом (соглашением). В рамках программы реализация каждой цели (миссии) может относиться к сфере компетенции сразу нескольких отраслевых министерств, но только одно из них является ответственным за программу расходов. Всего во Франции было разработано более 100 государственных программ в области здравоохранения, образования, обороны, международных отношений и т.д., некоторые из них были разбиты на подпрограммы. Каждая государственная программа содержит целевые показатели и индикаторы, которых предполагается достичь в ходе ее реализации. Представляется, что использование в российской практике программного подхода к увязке бюджетных расходов с ожидаемыми общественными результатами, так же, как и во Франции, обусловлено исторически сильной традицией административного подхода к управлению государственными и муниципальными финансами.

В результате проведения реформы бюджетного процесса во Франции изменилась роль парламента в управлении государственными (муниципальными) расходами. Конституционный, или Органический, закон о финансовом законодательстве, на основе которого реализуется реформа бюджетного процесса в этой стране, был написан парламентариями, что объясняет значительное расширение прав депутатов парламента в бюджетном процессе. В настоящее время парламента получил большую свободу в распределении и утверждении объемов

расходов по министерским программам при рассмотрении расходной части государственного бюджета. Этот орган распределяет бюджетные средства по программам и миссиям, исходя из общего объема расходов государственного бюджета Франции, предложенного правительством. Главным предметом дискуссий в ходе рассмотрения расходной части государственного бюджета в парламенте становятся результаты программы и индикаторы их достижения. Таким образом, в результате реформы бюджетного процесса парламента расширил свои права в области:

- распределения расходов государственного бюджета на стадии рассмотрения и утверждения его проекта в законодательных органах власти;
- доступа к текущей информации об исполнении государственного бюджета Франции, что обусловило усиление парламентского контроля за ходом исполнения государственного бюджета (теперь парламента располагает детальной текущей информацией об объемах и направлениях бюджетных расходов и имеет право вызывать руководителей исполнительных органов власти с докладом о расходовании бюджетных средств).

Права исполнительных органов власти Франции в бюджетном процессе в результате бюджетной реформы также были расширены. В ходе исполнения бюджета правительством в лице должностного лица, ответственного за управление программой расходов, может меняться распределение средств по каждой программе в течение финансового года, но только в рамках утвержденного бюджета каждой программы (миссии). В свою очередь бюджеты программ (миссий) в течение финансового года изменяться не могут. Однако в случае необходимости для повышения гибкости управления программами расходов предусмотрены возможности:

- направить дополнительные бюджетные ассигнования на финансирование отраслевых программ за счет ассигнований на общие цели правительства или из резерва непредвиденных расходов;
- осуществить перенос средств на следующий бюджетный год (до 3% суммы бюджетных ассигнований).

Повышение ответственности за использование бюджетных ассигнований как цель реформирования бюджетного процесса во Франции было реализовано посредством разработки критериев оценки государственных программ, форм отчетности для руководителей государственных программ, а так-

же внесения изменений в структуру отдельных ведомств.

В настоящее время оценка государственных программ проводится по трем основным критериям (категориям цели):

- социальная и экономическая результативность;
- качество услуг;
- эффективность (последние две категории оцениваются с позиций гражданина, пользователя и налогоплательщика).

Каждому критерию соответствуют определенные цели и индикаторы (показатели) эффективности государственной программы (табл. 2). На одну государственную программу предусматриваются максимум пять целей и десять показателей, хотя на практике чаще используются программы с двумя целями и двумя показателями эффективности на каждую цель.

В настоящее время в государственном бюджете Франции из примерно тысячи показателей 18% – показатели качества государственных услуг, 30% – экономической эффективности и чуть менее половины – социально-экономические показатели. Преобладание социальных показателей и индикаторов объясняется в том числе социальной направленностью модели смешанной экономики страны.

Более ответственному управлению бюджетными средствами в бюджетном процессе Франции также способствуют:

- принятие министерствами, ответственными за реализацию государственных программ, обязательств по достижению результатов;
- информирование о своей деятельности;
- обязательное предоставление годового плана деятельности (Annual Performance Plan) и ежегодного отчета о результатах деятельности ведомств и их расходах (Annual Performance Report).

Кроме того, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, потребовало от министерства экономики, финансов и индустрии Франции не только координации и разъяснительной работы, но и создания нового внутреннего подразделения – Комитета по экспертизе государственных программ. Эта структура проверяет соответствие государственной программы определенной миссии, а мероприятий программы – поставленным целям. Также она контролирует организацию управления программой всеми вовлеченными ведомствами.

Реализация принципа ответственного управления государственными и муниципальными финансами предусматривалась и в рамках децентрализации – передачи большего объема полномочий и финансовых ресурсов на уровень местного самоуправления. Однако до настоящего времени во Франции (как и в Российской Федерации) не удалось найти баланса между централизацией и децентрализацией и полностью решить вопрос о распределении полномочий между уровнями мес-

Таблица 2

Методология разработки показателей эффективности государственных программ в государственном бюджете Франции

Точка зрения категорий людей (позиция)	Категория цели	Пример цели	Пример индикатора (показателя) эффективности
Граждане	Социальная и экономическая результативность	Здоровье: сокращение времени обследования рака молочной железы. Занятость: увеличение показателя трудоустройства молодых дипломированных специалистов	Среднее время до обнаружения рака молочной железы. Процент молодых дипломированных специалистов, нашедших работу через 6 мес. после получения диплома
Пользователи	Качество предоставляемой услуги	Полиция: сокращение времени полицейского вмешательства. Судебная система: сокращение сроков принятия судебных решений. Дороги: увеличение эксплуатационных расходов	Среднее время между оповещением полицейских структур и их прибытием на место происшествия. Средний срок принятия судебных решений; средняя продолжительность судопроизводства. Средние эксплуатационные расходы на километр (А-дороги)
Налогоплательщики	Экономическая эффективность	Снижение стоимости администрирования налогов	Затраты на одного налогоплательщика

Источник: Budget Reform and State Modernization in France. URL: //http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/comparaisons_internationales/reforme_budgetaire_anglais.pdf.

тного самоуправления, что обусловлено сильными историческими традициями французской системы управления государственными и муниципальными финансами и политическими факторами.

Таким образом, в настоящее время положительными результатами реформы бюджетного процесса во Франции на основе модели нового государственного финансового менеджмента являются:

– переход на программный бюджет, который должен сдерживать рост государственных расходов и решить проблему оценки их эффективности;

– внедрение среднесрочного бюджетного планирования, активное использование иных инструментов программно-целевого бюджетирования в бюджетном процессе;

– повышение открытости государственных финансов, доступности информации по существующим программам и индикаторам.

Продолжают совершенствоваться и обновляться формы государственного финансового контроля, что обусловлено внедрением в бюджетный процесс новых информационных технологий (с помощью единого информационного продукта CHORUS происходит исполнение третьей части всего бюджета страны), а также изменением учета и отчетности в государственном секторе Франции. Следует отметить, что совершенствование системы учета и финансовой отчетности государственного сектора является обязательным элементом любой модели реформирования системы государственного (муниципального) управления и бюджетного процесса в зарубежных странах.

Обобщая зарубежный опыт совершенствования бюджетного процесса, необходимо выделить ряд ключевых моментов, определяющих отличительные особенности внедрения новых элементов и технологий в бюджетный процесс и успешность управления государственными и муниципальными финансами, на которые необходимо обратить внимание российским органам государственной власти (органам местного самоуправления).

1. Проведение реформы бюджетного процесса, нацеленной на повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами и ответственности за результаты управления, предполагает комплексное использование как единых для всех стран подходов и методик, так и самостоятельно разработанных и реализуемых программ, принципов и методик, в которых учтены накопленный исторический опыт, модель экономического развития и осо-

бенности функционирования национальной бюджетной системы. Поэтому содержание и механизм реализации реформы бюджетного процесса в каждой стране имеют свои особенности и специфику.

2. Реформа бюджетного процесса – это длительный процесс, который занимает не одно десятилетие и предусматривает *комплексное и последовательное* осуществление определенного набора мероприятий. Если эта последовательность нарушается, то реформа бюджетного процесса либо замедляется, либо становится труднореализуемой.
3. Наиболее интересные и оригинальные разработки моделей и подходов к совершенствованию бюджетного процесса характерны для развитых стран с правовыми системами англосаксонской правовой традиции, где реформы бюджетного процесса проводились и продолжают реализовываться либо в составе глобальных реформ управления государственным сектором, либо в рамках его частичной модернизации. Остальные страны стараются адаптировать их опыт для национальной бюджетной системы и стадий бюджетного процесса, но сложные элементы бюджетирования по результатам не всегда удачно ими осваиваются. Наиболее успешное внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результаты, происходит между странами – авторами новых оригинальных разработок в управлении государственными (муниципальными) финансами.
4. Во всех зарубежных странах совершенствование бюджетного процесса связано с дальнейшим развитием налогового и бюджетного законодательства в целях полного охвата всех налогово-бюджетных процедур. Эффективное и ответственное управление государственными (муниципальными) финансами предусматривает применение качественных нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетный процесс, которые должны иметь высокую степень охвата всех бюджетных процедур, в том числе содержать четкие и однозначные формулировки правовых норм и их научное обоснование с учетом различных сценариев развития национальной экономики в средне- и долгосрочном периодах.
5. На всех стадиях бюджетного процесса важное место отводится использованию научно

- обоснованных процедур, методов и критериев мониторинга управления государственными (муниципальными) финансами, в том числе для оценки степени реализации (жизнеспособности) принимаемых решений в ходе бюджетного процесса.
6. Ориентированность управления государственными (муниципальными) финансами на результаты предусматривает своевременное предоставление достоверной информации о бюджетном процессе, действующих и принимаемых расходных обязательствах, изменениях доходной базы бюджетов на всех уровнях управления для предотвращения неоправданного роста государственных (муниципальных) расходов, повышения качества государственных (муниципальных) услуг, снижения риска «политических решений» в ходе бюджетного процесса.
 7. Несмотря на внедрение в бюджетный процесс в зарубежных странах большого количества индикаторов результативности, до настоящего времени сохраняется проблема оценки общественного эффекта от реализации государственных (муниципальных) программ и интеграции системы управления целями и результатами деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств в бюджетный процесс. На практике для оценки результативности расходов бюджетов наиболее часто используются показатели эффективности в части оценки цены, количества и качества общественных услуг, оказываемых за счет бюджетных средств.
 8. Внедрение управления и бюджетирования по результатам в зарубежных странах может происходить как снизу вверх, т.е. первоначально применяться к государственным (муниципальным) учреждениям, так и сверху вниз, на уровне правительства и министерств. В последнем случае деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления формулируется не в виде функций, а в форме целей или миссий.
 9. Важным составным элементом реформы бюджетного процесса в зарубежных странах является применение новых стандартов учета и отчетности в государственном секторе и современных информационных технологий в бюджетном процессе.
 10. Успех в реализации национальных программ

проведения реформ бюджетного процесса непосредственным образом зависит от четкого понимания направлений реформы и ее конечных целей, грамотной оценки исходного уровня управления государственными (муниципальными) финансами, степени готовности участников бюджетного процесса к проводимым новациям, комплексности и последовательности реализации инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, от квалификации и компетенции государственных (муниципальных) служащих, управляющих государственными (муниципальными) финансами.

Таким образом, совершенствование бюджетного процесса в зарубежных странах на современном этапе предусматривает дальнейшее внедрение:

- инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;
- методов программно-целевого и среднесрочного финансового планирования.

Оно связано с изменением системы управления государственными (муниципальными) финансами, трансформацией механизма взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в бюджетном процессе.

Список литературы

1. Джойс Ф. Информированное бюджетирование в США: эволюционный подход // Бюджет. 2014. № 1. С. 84–91.
2. Исраилов К.Е. Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования // Экономические науки. 2010. № 11. С. 289–294.
3. Крохина Ю.А. Правовое обеспечение бюджетного процесса в странах «Большой семерки» и в России // Финансовое право. 2013. № 1. С. 6–11.
4. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами: аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации к встрече министров финансов стран «Группы восьми». URL: www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles/.
5. Плещеева О.Н., Крадинов П.Г., Хабаев С.Г. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования // Бюджет. 2014. № 2. С. 90–94.
6. Прокофьев С.Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы // Финансы. 2004. № 12. С. 63–66.
7. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Яст-

ребовой. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2009. 228 с.

8. Шмиголь Н.С. Современные подходы к оценке результативности государственных расходов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 45. С. 15–22.

9. Budget Reform and State Modernization in France. URL: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/comparaisons_internationales/reforme_budgetaire_anglais.pdf.

10. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. May 2014. OECD Publishing. URL: <http://www.dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

11. Cangiano M., Curristine T., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund. 2013.

12. Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials. June 2009. OECD Publishing. 458 p.

13. International Public Sector Accounting Standards Board Fact Sheet. April 2013. P. 2. URL: <http://www.ifac.org/sites/default/files/uploads/IPSASB/IPSASB-Fact-Sheet.pdf>.

14. OECD Principles of budgetary governance: OECD Senior Budget Officials. June 2014. OESD Publishing. URL: <http://www.pempal.org/data/upload/>

files/2014/07/oecd_sbo_principles-of-budgetary-governance-post-sbo-clean_eng.pdf.

15. Pretorius C. and Pretorius N. Review of Public Financial Management Reform Literature. London. DFID, 2008. 118 p. URL: <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Expenditure%20Management/Review%20of%20Public%20Financial%20Management%20Reform%20Literature%20-%20full%20text%20.pdf>.

16. Restoring Public Finances: 2012 Update November 2012. OECD Publishing. 228 p.

17. Schick Allen. Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools? // OECD Journal on Budgeting. 2007. № 7. P. 109–138.

18. Steger Gerhard. Redirecting public finance towards a sustainable path // OECD Journal on Budgeting. 2012. № 2. P. 61–67.

19. The role of Budget Classifications in budgetary reforms OECD. 5th Senior Budget Officials Meeting St. Petersburg 25–26 June 2009. URL: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/43056551.pdf>

20. What is Public Expenditure Management (PEM)? The Governance brief. A Quarterly Publication. The Governance Unit Strategy and Policy Department Asian Development Bank. Issue 1-2001. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/GovernanceBrief-Issue.pdf>.

Finance and Credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budget Regulation

MODERN APPROACHES TO IMPROVE BUDGETING IN FOREIGN COUNTRIES

Nataliya S. SHMIGOL'

Abstract

Importance Given the instability of the global economy and financial system, the issues of maintaining fiscal sustainability and good governance of public finance are particularly relevant for all countries. A solution to these issues directly relates to the budget process improvement based on the principles of effective budgeting.

Objectives The objectives of the study are to identify best practices and negative situations in the improvement of budget process in foreign countries, and to identify the key points affecting the successful management of State and municipal finance.

Methods Using the principles of dialectic cognition, scientific methods and techniques of knowledge (from abstract to concrete, idealization, formalization, comparison, simulation, induction and deduction methods), I analyzed different approaches, models and tools that are used for budgeting improvement in foreign countries. The work defines the specifics of their use in countries with developed market economies, transition economies and in developing countries, and reveals common reasons that hinder reforms.

Results I systematized particular implementation approaches and models of reforming the budget process in foreign countries based on the principles of good

governance of public finance. The study presents a unique vision of certain disadvantages of both the models and the mechanism of their practical implementation. Due consideration of the disadvantages will help avoiding a number of problems when improving the budget process in the Russian Federation.

Conclusions and Relevance I conclude that under current conditions, the models and approaches to reforming the budget process in foreign countries focus on achieving financial stability, fiscal sustainability, efficiency and responsibility for the use of budget funds. I emphasize that complete and effective implementation of a selected model of the budget process reform depends on a number of factors, including the model of public finance management, the mechanism of interaction between the budget process participants and their ability to adapt to expected changes, and comprehensive and consistent implementation of scheduled activities. It is also necessary to take into account national, political, social and other factors.

Keywords: reform, budget process, efficient budgeting, performance budgeting, efficient budgeting tools, State program, public services, new public management, good governance, public finance

References

- Joyce P.G. Informirovannoe byudzhetrovanie v SShA: evolyutsionnyi podkhod [Performance-Informed Budgeting in the United States National Government: An Evolutionary Approach]. *Byudzhets = Budget*, 2014, no. 1, pp. 84–91.
- Israilov K.E. Mirovoi opyt razvitiya instrumentariya rezul'tativnogo byudzhetrovaniya [World experience in developing the performance budgeting tools]. *Ekonomicheskie nauki = Economic Sciences*, 2010, no. 11, pp. 289–294.
- Krokhina Yu.A. Pravovoe obespechenie byudzhethnogo protsessa v stranakh “Bol'shoi semerki” i v Rossii [Legal support to budgetary process in the G7 nations and in Russia]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2013, no. 1, pp. 6–11.
- Printsipy effektivnogo i otvetstvennogo upravleniya obshchestvennymi finansami: analiticheskie materialy Ministerstva finansov Rossiiskoi Federatsii k vstreche ministrov finansov stran G8* [Principles of effective and responsible management of public finance: analytical materials of the Ministry of Finance of the Russian Federation for the meeting of Ministers of Finance of the G8]. Available at: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles>. (In Russ.)
- Pleshcheeva O.N., Kradinov P.G., Khabaev S.G. Zarubezhnyi opyt dolgosrochnogo byudzhethnogo prognozirovaniya [Foreign experience of long-term budgetary forecasting]. *Byudzhets = Budget*, 2014, no. 2, pp. 90–94.
- Prokof'ev S.E. Avstraliiskii opyt byudzhethnogo ustroystva i postroeniya byudzhethnoi sistemy [Austrian experience in budget organization and building a budget system]. *Finansy = Finance*, 2004, no. 12, pp. 63–66.
- Organizatsiya byudzhethnogo protsessa: mezhranovoe sravnenie* [Organization of the budgetary process: a cross-country comparison]. Moscow, Ministry of Finance of Russian Federation Publ., 2009, 228 p.
- Shmigol' N.S. Sovremennye podkhody k otsenke rezul'tativnosti gosudarstvennykh raskhodov [Modern approaches to assessment of productivity of public expenditures]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2013, no. 45, pp. 15–22.
- Budget Reform and State Modernization in France. Available at: http://www.performance-public.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/resources/comparaisons_internationales/reforme_budgétaire_anglais.pdf.
- Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. May 2014, OECD Publishing. Available at: <http://www.dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.
- Cangiano M., Curristine T., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2013.
- Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials. June 2009, OECD Publishing, 458 p.
- International Public Sector Accounting Standards Board Fact Sheet. April 2013, p. 2. Available at: <http://www.ifac.org/sites/default/files/uploads/IP-SASB/IPSASB-Fact-Sheet.pdf>.
- OECD Principles of Budgetary Governance: OECD Senior Budget Officials. June 2014, OESD Publishing. Available at: http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/07/oecdso_principles-of-budgetary-governance-post-sbo-clean_eng.pdf.
- Pretorius C., Pretorius N. Review of Public Financial Management Reform Literature. London, DFID, 2008, 118 p. Available at: <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Expenditure%20Managment/Review%20of%20Public%20Financial%20Management%20Reform%20Literature%20-%20full%20text%20.pdf>.

16. Restoring Public Finances: 2012 Update. OECD Publishing, November 2012, 228 p.

17. Schick Allen. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, 2007, no. 7, pp. 109–138.

18. Steger Gerhard. Redirecting public finance towards a sustainable path. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, no. 2, pp. 61–67.

19. The Role of Budget Classifications in Budgetary Reforms. OECD. 5th Senior Budget Officials Meeting. St. Petersburg, June 2009. Available at: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/43056551.pdf>.

20. What is Public Expenditure Management (PEM)? The Governance Brief. A Quarterly Publication. The Governance Unit Strategy and Policy Department, Asian Development Bank, Issue 1-2001. Available at:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/anticorrupt/GovernanceBrief-Issue.pdf>.

Nataliya S. SHMIGOL'

Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
avt896112@yandex.ru

Acknowledgments

The article is supported by the State budget-funded research results under the State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2014 within research and development activities on the subject of “Budgeting improvement based on the principles of effective and responsible management of the national and municipal funds”.