ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Бюджетное регулирование

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Ксения Анисовна ХАНАФИНА

аспирантка кафедры финансов и цен,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация
kerushka89@gmail.com

История статьи:
Принята 28.07.2016
Принята в доработанном виде 11.08.2016
Одобрена 25.08.2016

УДК 338
JEL: E61, E62, H60, H68

Ключевые слова: бюджетная политика, макроэкономическое равновесие, экономический рост, устойчивый бюджет, программно-целевое бюджетирование

Аннотация

Предмет. В современных условиях, характеризующихся высоким уровнем нестабильности 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 бюджетному процессу. В рамках данных подходов осуществление бюджетного процесса и проведение необходимых бюджетных реформ направлено на формирование ответственной налогово-бюджетной политики, использование средне- и долгосрочного бюджетного планирования в целях обеспечения финансовой стабильности, эффективности государственных расходов и повышения ответственности за результаты использования бюджетных средств.

Цели. Анализ разработки и реализации бюджетной политики в зарубежных странах и оценка возможности применения накопленного международного опыта при формировании бюджета в России.

Методология. Методология исследования основана на общих и специальных методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), сравнительного исследования, синтеза теоретического и практического материала. В процессе исследования были проанализированы нормативные правовые акты и методические материалы, научная литература, статистические данные.

Результаты. Сформулированы предложения по внедрению зарубежного опыта бюджетирования в России.

Область применения. Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по управлению государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного процесса; бюджетное законодательство Российской Федерации; учебный процесс, научно-исследовательская работа.

Выводы. Международный опыт может быть полезен при переходе на программно-целевое бюджетирование в России. Но при этом не следует забывать, что бюджетная политика каждой из стран уникальна ввиду особенностей социально-экономического развития, наличия внешних и внутренних факторов, свойственных для каждого из государств в отдельности.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Как показывает мировой опыт, наибольшее значение в целях преодоления экономического кризиса в современных условиях приобрела бюджетная политика. Посредством нее удается сгладить или не допустить в принципе долгосрочные структурные отставания и негативные последствия в экономике, а также обеспечить макроэкономическую устойчивость и добиться долгосрочного, стабильного экономического роста[1].

В целом анализ зарубежного опыта разработки и реализации бюджетной политики в условиях высокого уровня экономической неопределенности показывает, что программно-целевое бюджетирование и грамотно построенная система управления государственными финансами являются базисными элементами, необходимыми для преодоления отрицательных последствий кризиса и достижения долговременного экономического роста [2].

Изучение мирового опыта в части использования программных подходов к планированию и оптимизации бюджетных расходов представляется особенно важным с учетом того, что в России на сегодняшний день активно предпринимаются попытки перехода на программно-целевое бюджетирование.

Наибольшие успехи в разработке и практическом внедрении программных методов в бюджетном

[1] *Малиновская О.В., Бровкина А.В.* Современные тенденции развития стратегического бюджетного планирования: региональный контекст // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 2. С. 8–16.

процессе были достигнуты в США, где первые попытки их использования осуществлялись в конце 40-х – начале 50-х гг. XX в. С этого времени в названной стране шло интенсивное развитие и освоение методологии программно-целевого бюджетирования, которое продолжается и сегодня. Поэтому при изучении зарубежного опыта первоочередной интерес вызывает именно опыт США, прежде всего в части методологии.

Программно-целевое бюджетирование в США представляет собой подготовку бюджетов в разрезе 22 основных функций (которые являются направлениями деятельности Правительства США, возложенными на соответствующие министерства и ведомства). Указанные функции включают все расходы по каждому из направлений с перечислением всех ведомств, ответственных за реализацию конкретных федеральных программ, входящих в эту функцию. Например, функция бюджета 550 «Здравоохранение» предусматривает следующие государственные программы: Государственная программа бесплатной медицинской помощи (Medicaid), Государственная детская программа страхования от болезней (SCHIP), льготы на обслуживание в сфере здравоохранения федеральным гражданским служащим и вышедшим на пенсию, а также пенсионерам – бывшим военнослужащим. Кроме того, в функцию 550 входит также финансирование сети национальных институтов здоровья, центров по контролю и профилактике заболеваний, а также управлений по контролю за продуктами и лекарствами.

Список и описание функций, а также ведомств, ответственных за их выполнение, раскрываются в документах Комитета по бюджету Конгресса США, в том числе в бюджетной резолюции на 2015 г[2].

В свою очередь министерства, на которые возложены функции правительства США в соответствующих отраслях, занимаются разработкой планов и программ развития, осуществляют процесс бюджетирования, контроля и оценки выполнения программ. Каждое министерство публикует ежегодные планы и отчеты, раскрывающие информацию о ключевых целях, основных целевых показателях деятельности, их плановых значениях и фактической динамике, структуре бюджетных расходов, оценке степени выполнения, запланированных результатах.

Как правило, каждым министерством выделяется несколько основных стратегических целей деятельности, в контексте которых рассматриваются все программы и инвестиционные проекты в рамках деятельности данного министерства. Так, реализация функции 550 «Здравоохранение» возложена в основном на Департамент здравоохранения и социальных служб США. В рамках данной функции выделяются четыре стратегических цели:

1) улучшение системы здравоохранения;
2) развитие научных знаний и инноваций в области медицины;
3) улучшение здоровья, повышение безопасности и благополучия американского народа;
4) обеспечение эффективности, прозрачности и подотчетности программ Департамента здравоохранения и социальных служб США.

Помимо стратегических целей, для улучшения управляемости и подотчетности министерства и департаменты США могут разрабатывать свои тактические цели на среднесрочную перспективу (до 18–24 мес.).

К примеру, Департаментом здравоохранения и социальных служб США на 2016–2017 гг. предусмотрены следующие приоритетные цели:

1) улучшение образования детей младшего возраста;
2) реформа оплаты здравоохранения;
3) лечение серьезных психических заболеваний;
4) борьба с устойчивыми к антибиотикам бактериями;
5) сокращение злоупотребления опиоидами;
6) снижение потребления табака;
7) улучшение безопасности пищевых продуктов.

В рамках каждой стратегической цели существует система показателей, на основе которых оценивается степень достижения сформулированных целей и, как следствие, дается

[2] The Path to Prosperity: Fiscal Year 2015 Budget Resolution: House Budget Committee – April 2015. URL: http://budget.house.gov/uploadedfiles/fy15_blueprint.pdf

оценка эффективности бюджетных расходов. Состав целевых показателей может меняться от года к году, в то время как перечень основных стратегических целей остается неизменным.

При неблагоприятном отклонении фактического значения целевого показателя (индикатора) от планового (целевого), соответствующая данному показателю частная задача считается невыполненной, при этом на данное обстоятельство обращается внимание в соответствующих отчетах при оценке степени выполнения стратегических целей министерств.

В США уделяется особое внимание методологии планирования и оценки программ и проектов [3]. Административно-бюджетным управлением при президенте США осуществляется методическое обеспечение процесса планирования, включающее разработку различных методических рекомендаций и указаний в виде циркуляров.

Вместе с тем разработка стратегических целей, выбор соответствующих им целевых показателей и индикаторов является крайне важным, но недостаточным условием успешного применения программных подходов на практике. Данные вопросы составляют высший уровень программного планирования, регулируемый государственными органами в лице министерств и департаментов. Однако не менее важной задачей является обеспечение соответствующих условий для достижения стратегических целей. Это в свою очередь подразумевает реализацию отдельных многочисленных проектов, каждый из которых направлен на решение локальных задач (строительство больниц, железных дорог, аэропортов, техническое переоснащение различных транспортных объектов и т.п.).

При всей многочисленности и многообразии проектов все они должны быть направлены на достижение нескольких стратегических целей конкретного департамента (министерства) и соответствующих им целевых показателей (индикаторов). Роль департаментов (министерств) заключается в выделении бюджетных средств на выполнение конкретных проектов, контроле и координации планирования и хода их реализации для обеспечения достижения стратегических целей.

В качестве примера эффективного механизма, позволяющего достичь стратегические цели министерств и департаментов за счет бюджетных средств, можно привести программу грантов на восстановление экономики посредством инвестиций в транспортную систему – TIGER (Transportation Investment Generating Economic Recovery)[3]. В основе данной программы (весьма успешной по оценке Министерства транспорта США) лежит конкурс на получение грантов для транспортных проектов, реализация которых внесет значимый вклад в развитие экономики страны, региона или городской агломерации[4].

Одно из основных условий для победы в конкурсе на получение гранта заключается в предоставлении кураторам от Министерства транспорта США детального проекта с расчетом и обоснованием ожидаемых выгод и результатов от его реализации. Претендент на победу в конкурсе должен показать, как предполагаемые выгоды от проекта повлияют на достижение стратегических целей Министерства (безопасность, поддержание надлежащего состояния транспортной инфраструктуры, экономическая конкурентоспособность, качество жизни в обществе и экологическая устойчивость окружающей среды).

Разработка такого плана (который должен представлять собой аргументированный выбор оптимального с точки зрения соотношения затрат и выгод альтернативного варианта реализации проекта) предполагает проведение анализа «затраты – выгода». Применение методологии анализа «затраты – выгода» является обязательным для всех участников конкурса и регламентируется соответствующими методическими указаниями[5].

Далее планы, разработанные с использованием подходов названного метода, предоставляются участниками конкурса в Министерство транспорта США, которое проводит оценку подготовленных материалов и выявляет победителя конкурса, получающего право на реализацию проекта за счет бюджетных средств. Победа в конкурсе присуждается тем претендентам, которые предложили наиболее эффективное использование бюджетных ресурсов с позиции достигнутого общественного эффекта от проекта.

[3] TIGER Discretionary Grants.
URL: http://www.transportation.gov/tiger

[4] About TIGER Grants.
URL: http://www.transportation.gov/tiger/about.

[5] TIGER Benefit-Cost Analysis (BCA) Resource Guide.
URL: http://www.transportation.gov/policy-initiatives/tiger/tiger-benefit-cost-analysis-bca-resource-guide.

Метод «затраты – выгода» представляет собой исследование, основанное на сопоставлении затрат и выгод при принятии решений о реализации тех или иных проектов или программ, как правило, социальной направленности. Данный вид анализа лежит в основе принятия многих правительственных решений в США и представляет собой аналитическую процедуру, направленную на обоснование и принятие управленческих решений в условиях ограниченных общественных ресурсов. В задачи анализа входят оценка результативности предлагаемого проекта, его оптимальных масштабов и описание существенных ограничений, связанных с его реализацией.

Помимо участников проекта TIGER, анализ «затраты – выгода» и соответствующая отчетность предоставляется (зачастую в открытом доступе) и в рамках многих других проектов, направленных на выполнение программных целей США. Рассматриваемый анализ может применяться в проектах, связанных с развитием транспортной инфраструктуры, городов, охраной окружающей среды, в сельскохозяйственных проектах, при территориальном планировании, в социальных и образовательных программах, в здравоохранении и др.

Использование метода «затраты – выгода» является не единственным, нашедшим отражение в практике оценки эффективности бюджетных расходов в США. В процессе развития программно-целевого бюджетирования большое значение приобрело развитие подхода, получившего название «анализа политики». [4] Данный вид анализа не связан с какой-либо узко определенной группой методов (математических, игровых, имитационных и др.) и разработан в целях обоснования решений в сфере государственного управления, дополняя (а в ряде случаев полностью заменяя) менее гибкие и более формализованные методы исследования операций и системного анализа, основанные на применении математического аппарата и ЭВМ. В рамках анализа политики осуществляется исследование законодательных актов и расстановки политических сил в сферах планируемых государственных мероприятий, анализируются общественные, политические, экономические и экологические последствия принимаемых решений. Рассматриваются также потенциальные конфликты предпочтительного варианта с другими целями и программами. Изучаются организационные аспекты, вопросы сбора, обобщения информации и др.

Описанные аналитические методы, которые использовались и используются в практике программно-целевого бюджетирования в США для выработки оптимальных курсов действий в зависимости от типа проблемы, могут быть выбраны в качестве ориентира при разработке методических рекомендаций по подготовке программных бюджетов в отечественной практике.

Вместе с тем следует быть готовым к тому, что развитие программных подходов к планированию и оптимизации бюджетных расходов в нашей стране скорее всего будет разделяться на несколько этапов, в процессе которых будет осуществляться последовательная эволюция аналитических методов, с акцентом на количественную методологию исследования операций на начальных этапах, со смещением акцента к системному анализу и анализу политики с использованием эвристических методов анализа на более поздних этапах.

Не менее важным представляется рассмотрение опыта оценки эффективности бюджетных расходов Канады, которая, как и Россия, является федеративным государством. В Канаде бюджеты также готовятся с использованием программных подходов, и для оценки их эффективности и результативности используются относительные показатели и методы рейтинговой (балльной) оценки, что может найти применение в отечественной практике.

Бюджетный процесс Канады регламентируется конституционным актом и тремя основными законами: Закон о финансовом администрировании (1985 г.); Закон о генеральном аудиторе (1977 г.); Закон о федеративном бюджетном устройстве (1985 г.).

С 1970 г. в Канаде в практике бюджетного планирования получил распространение подход PPBS (система планирования, программирования и бюджетирования).

В период применения системы PPBS были получены определенные положительные результаты: стало возможным ограничить расходы и уменьшить бюджетный дефицит.

Однако с течением времени оказались очевидны недостатки данного подхода, такие как [6]:

- чрезмерная математизированность и формализованность и, как следствие, нехватка данных для проведения качественного анализа программ – сложности в сведении отдельных важных аспектов деятельности к количественным критериям;
- игнорирование политических реалий бюджетного процесса.

В условиях ухудшения экономической обстановки в Канаде в 1979 г. был осуществлен переход от системы PPBS к системе PEMS (система управления политикой и расходами).

В рамках данной системы горизонт планирования был увеличен до 3–5 лет, что позволяло за сокращением и перераспределением расходов между программами не упустить из виду политические ориентиры.

Особенностью системы PEMS стала группировка расходов по политическим направлениям – «конвертам».

Согласно принципам этого подхода осуществлялось перераспределение лимитов расходов между программами и департаментами, менее эффективные программы сворачивались, и соответствующие ассигнования шли на более эффективные и перспективные программы [5]. При этом лимиты, в общем, оставались неизменными, перераспределение средств между программами осуществлялось в пределах утвержденных лимитов.

Была также внедрена практика образования центрального резерва для покрытия дефицита крупных программ, который мог образоваться вследствие ухудшения экономической конъюнктуры. Доступ к нему имели 26 программ, отражающих 16 функций бюджета. Кроме того, любая программа могла получить дополнительные средства за счет оперативного резерва, закрепленного за ее «конвертом», которые обычно составляли 1–2% лимита расходов по конверту за год. Вместе с тем не все «конверты» снабжались оперативными резервами.

В середине 1990-х гг. на смену системе PEMS пришла Система управления расходами EMS.

Для данной системы характерно ужесточение контроля за соблюдением общей дисциплины расходов, их эффективностью, а также распределением ресурсов между приоритетными политическими направлениями. Были приняты меры по улучшению качества информационного обеспечения, позволяющего отслеживать эффективность программ.

В отличие от предыдущей системы в рамках системы EMS решения по новым инициативам и соответствующим перемещениям ресурсов по прежним программам принимались на этапе планирования бюджета. При этом также делался упор на периодический пересмотр программ, низкоприоритетные программы прекращались, а высвобождающиеся средства направлялись на финансирование новых инициатив.

В рамках системы EMS было признано неэффективным существование центрального резерва, так как он не подталкивал чиновников к пересмотру программ, поэтому резерв был ликвидирован.

Департаментам предоставили большую свободу действий в распределении выделяемых им ресурсов. Была внедрена система бизнес-планирования, в рамках которой департаменты определяли стратегию перемен с учетом бюджетных целей и правительственных приоритетов.

Была усилена роль соответствующих комитетов в парламенте, которыми осуществлялась оценка перспектив расходов, анализ будущих тенденций в контексте национальных приоритетов.

Функционирование системы EMS основано на трех принципах:

1) доведение расходов до прозрачных результатов, что требует разработки четких показателей таких результатов, их систематической оценки, а также периодического мониторинга комбинаций цены и качества;
2) тщательная проверка предложений о новых расходах, для чего необходимы разработка критериев оценки эффективности и анализ совместимости предложений с существующими расходами и результатами, а также вариантами перемещения предложений между источниками финансирования;

3) стратегический пересмотр программ прямых расходов каждые четыре года в целях предотвращения их отклонения от правительственных приоритетов, принципов эффективности и экономичности. Пересмотр позволяет прекращать действие 5% наименее приоритетных и наименее эффективных программ и предлагать программы для их замены.

Исполнение представленных принципов позволило значительно повысить эффективность расходования бюджетных средств в Канаде, что может служить положительным опытом и направлением адаптации в российской практике [7]. В частности, используемые в Российской Федерации программные документы нуждаются в разработке более четких показателей, отражающих результаты исполнения программ и их систематическую оценку.

Также в Канаде широко применяются и совершенствуются методики проведения аудита эффективности, который заключается в систематическом, целенаправленном изучении деятельности государственных органов. Цели его проведения в Канаде – результативность, экономичность, эффективность, влияние на окружающую среду, а также этичность в части правомерных действий со стороны исполнителей программ. Аудит эффективности уже нашел свое отражение в российской системе управления общественными финансами, поэтому представляется рациональным руководство положительным опытом Канады в этой сфере с учетом национальных особенностей бюджетного законодательства.

Рассмотрим процесс управления общественными финансами Финляндии, которая является унитарным государством, однако опыт оценки эффективности бюджетных расходов в этой стране также представляет интерес для России ввиду схожей направленности бюджетной политики: необходимости сокращения государственного долга (внутреннего и внешнего) и обеспечения сбалансированности центрального (федерального) бюджета[6].

Финляндия в своем развитии продемонстрировала успешный переход от сырьевой к инновационной и высококонкурентной экономике [8]. Главенствующая роль в достижении такого прорыва отводится эффективному государственному управлению, бюджету и институциональной регуляции.

В Финляндии, как и в России, бюджет составляется правительством, однако ключевая роль отводится Министерству финансов, в то время как в Российской Федерации проект бюджета подготавливается совместно всеми министерствами и вносится в Государственную Думу председателем Правительства. Принимается же бюджет в сравниваемых странах главным законодательным органом – парламентом – в нескольких чтениях в Российской Федерации и в одно чтение в Финляндии, поскольку поправки вносятся парламентариями совместно с Министерством финансов Финляндии до принятия основного проекта бюджета.

Таким образом, из практики Финляндии для Российской Федерации можно вынести решающую роль Министерства финансов в составлении проекта бюджета, большую свободу парламентариев по внесению поправок, а также работу различных контрольных органов, таких как комитет аудиторов[7].

Однако в применении зарубежного опыта в России есть некоторые нюансы, поскольку федеральный бюджет принимался до недавнего времени по принципу «скользящей трехлетки», что категорически запрещено в Финляндии. Также различны процедуры внесения поправок, парламентариям дана меньшая свобода, а проект бюджета подготавливается министерствами в совокупности. Все эти различия свидетельствуют об определенных сложностях в применении опыта данной страны без кардинального изменения законодательства. Более того, на сегодняшний день Финляндия становится одной из слабейших экономик Евросоюза и демонстрирует спад по итогам 2015 г. четвертый год подряд. Снижение вызвано не только рыночными изменениями, но и структурными диспропорциями, которые могут исправить только кардинальные реформы правительства. Это в некоторой степени ставит под сомнение целесообразность применения опыта данной страны и выдвигает на первый план обоснование причин, повлекших за собой

[6] Eurostat. URL: http://www.tradingeconomics.com/finland/government-budget

[7] Organization for Economic Co-operation and Development URL: http://www.oecd.org/finland/

отрицательные последствия развития экономики Финляндии, до недавнего времени высоко оцениваемой ведущими рейтинговыми агентствами.

Однако безусловно полезной представляется разработанная и успешно применяемая в Финляндии система бюджетного планирования, в которой учитываются все макроэкономические ограничения и возможные изменения.

Поскольку в настоящее время в Российской Федерации отсутствует практика долгосрочного планирования, и бюджетные прогнозы составляются без учета макроэкономических ограничений и экономических предположений, лежащих в основе бюджетных расходов, опыт Финляндии в этой области является интересным и требующим более глубокого изучения в целях возможного внедрения в российскую практику.

Норвегия, опыт которой также полезен для изучения, регламентирует бюджетный процесс национальным законодательством страны. Выбор для анализа Норвегии объясняется сильной экспортно ориентированной составляющей, которая близка экономике Российской Федерации.

В результате анализа функционирования норвежской финансовой системы можно сделать вывод о том, что местное самоуправление в данной стране намного менее самостоятельно, чем в России. В нашей стране величина трансфертов бюджетам нижестоящего уровня от общего числа бюджетных расходов составляет около 4%, в Норвегии – более 13%. Причем если в соответствии с российским бюджетным законодательством межбюджетные трансферты общего характера предоставляются бюджетам бюджетной системы, то есть находящимся на муниципальном и региональном уровнях, то в норвежской бюджетной классификации акцент делается именно на уровне муниципалитетов или «коммун». В связи с этим для Российской Федерации представляется целесообразным по образу и подобию Норвегии усилить финансовый контроль над расходами муниципальных образований в целях ограничения наблюдаемого в отдельных случаях нецелевого использования денежных средств и нарушений бюджетного законодательства.

Кроме муниципальной направленности, отличительной характеристикой бюджетного процесса Норвегии можно назвать введение системы бюджетирования, ориентированного на результат, который является неотъемлемым элементом реформирования системы управления общественным сектором данной страны[8]. Названная система включает взаимосвязанные элементы, охватывающие практически все направления развития государственного управления, к которым относятся:

– ответственная финансовая политика, обеспечение жестких бюджетных лимитов денежных средств, обусловленное ограниченностью финансовых ресурсов;

– бюджетирование по результату, идущее на смену управлению по затратам;

– оптимизация организационной структуры управления, имеющая целью повышение эффективности бюджетных расходов;

– аутсорсинг тех функций, которые могут быть выполнены частными подрядчиками (оптимизированная система государственных заказа и государственных закупок);

– усиление ориентации на нужды населения через инструмент мониторинга предоставления государственных услуг. В рамках этого подхода Норвегия преуспела во внедрении механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в планирование бюджетной политики, что видно из бюджетных отчетов и других документов Министерства финансов Норвегии [9].

Так же как и Норвегия, Россия имеет резервы, в которых аккумулируются доходы и сверхдоходы от продажи углеводородов. Наличие подобных резервов является сходной чертой норвежского и российского бюджетного устройства. На базе этих доходов страны осуществляют свою промышленную индустриализацию и диверсификацию экономики, создают потенциал проведения активной социальной политики. Данный процесс осуществляется в Норвегии уже много лет.

Поскольку запасы природных ресурсов Норвегии намного ниже, чем в России, а система управления средствами резервных фондов отличается высокой

[8] Портал внешнеэкономической информации Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: http://www.ved.gov.ru/exportcountries/no

эффективностью, представляется рациональным использование некоторых подходов, применяемых Норвегией в данной области. В частности, речь идет о размещении активов фонда за рубежом в ценные бумаги с фиксированной доходностью, недвижимость и другие инструменты при умеренных рисках, что значительно повышает ресурсы фонда. Полученные доходы направляются на финансирование расходов национальной схемы социального страхования, в рамках которой осуществляются выплаты пенсий. У Министерства финансов Российской Федерации подобных полномочий в управлении средствами резервных фондов на сегодняшний день нет[9].

Также важным фактом является то, что вся нефтегазовая отрасль Норвегии находится под контролем государства, поэтому все доходы от углеводородов идут в государственное распоряжение. В России наблюдается иная ситуация. Значительная часть доходов от продажи углеводородов не поступает в государственную казну, а уходит в частный сектор, поэтому имеет смысл задуматься об увеличении степени государственной собственности в нефтедобывающих, перерабатывающих и экспортирующих компаниях по аналогии с опытом Норвегии.

Считаем целесообразным проанализировать еще одну страну. Германия является федеральной парламентской республикой. Основой закон Grundgesetz устанавливает фундаментальные требования к бюджетному процессу и прописывает бюджетные отношения между федеральными уровнями власти и регионами, которые пользуются высоким уровнем автономии.

Бюджетный процесс включает следующие стадии: составление проекта, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета. Бюджетирование в Германии на федеральном уровне осуществляется в соответствии правовыми, конституционными и административными регламентами. Конституция включает в себя основополагающие принципы управления общественными финансами и бюджетным процессом. В свою очередь федеральные законы содержат принципы управления государственными финансами, которые традиционно действуют во всех странах Европейского союза.

Опыт внедрения новых решений в бюджетный процесс Германии будет полезен российским экономистам, специализирующимся на управлении общественными финансами, в том числе по причине реформирования российской бюджетной системы и бюджетного законодательства, многие черты которого схожи с германским механизмом финансовой поддержки субъектов федерации, обеспечения результативности и эффективности бюджетных расходов и др.

В основе формирования и исполнения федерального бюджета в Германии заложен принцип эффективного расходования бюджетных средств, заключающий в себе утверждение о том, что необходим выбор исходя из возможных альтернатив и минимизации бюджетных рисков.

Кроме того, Положение о федеральном бюджете содержит следующие нормы и правила:

– расширение прав и полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств при одновременном адекватном повышении их ответственности в рамках осуществления бюджетного процесса;

– законодательное закрепление за главными распорядителями бюджетных средств права на принятие «длящихся» обязательств, где срок реализации проектов превышает один бюджетный год;

– законодательное установление ряда ограничений и запретов для бюджетов всех уровней бюджетной системы страны, важнейшим из которых является непревышение их инвестиционной составляющей над суммой «чистых заимствований»[10].

В основе исполнения федерального бюджета Германии по расходам лежат принципы, схожие с принципами бюджетной системы Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности определяется как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

[9] National Budget 2015 Royal Norwegian Ministry of Finance. URL: http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/English/?pid=65166#hopp

[10] Bundesministeriums der Finanzen. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de

В свою очередь в Германии используется принцип минимальности, что означает достижение определенных результатов при минимальных бюджетных издержках и принцип «максимальности» – достижение максимально возможных результатов при определенных бюджетных затратах.

Управление общественными финансами в Германии, направленное на повышение эффективности расходования бюджетных средств, прошло длительный эволюционный путь развития:

- в 1997 г. был введен стандартизированный учет затрат для органов государственной власти;
- с 1988 г. осуществлялось гибкое управление бюджетом, когда административные ресурсы переносились в нуждающиеся области (с большими потребностями);
- с 2000 г. в Германии реализуется концепция «бюджетирования продукта», представляющая собой программный подход к бюджетированию в сочетании с учетом затрат. Данный подход позволил сравнить стоимость и затраты в различных областях;
- в 2003 г. была разработана диаграмма административных счетов, в основу которой положена стандартизация расходов в различных областях (федеральных или земельных уровнях);
- с 2006 г. в Германии была запущена модернизированная система бюджетирования, которая содержала показатели, составленные на основе результатов исполнения предыдущих отчетов. Однако в 2010 г. инициатива была приостановлена по причине отсутствия парламентской поддержки.

На сегодняшний день бюджетная система Германии функционирует в традиционном формате, основанном на применении опыта прошлых лет. Основные бюджетные реформы сосредоточены на повышении прозрачности в отношении государственных расходов и эффективности их реализации.

Таким образом, несмотря на разные формы государственного устройства и уровни развития подвергшихся анализу стран, бюджетные реформы, включающие совершенствование оценок эффективности государственных расходов, являются объективной потребностью каждой страны. Поэтому уроки зарубежного опыта (как положительные, так и отрицательные) будут полезными при внедрении новых методов оценки эффективности бюджетных расходов и их необходимо учитывать при применении аналогичных механизмов в Российской Федерации.

В качестве итога анализа рассмотренного зарубежного опыта можно сформулировать ряд предложений.

1. Точно определить терминологически и систематизировать индикаторы социально-экономической эффективности государственных программ по опыту США. Неприемлемо в качестве индикаторов указывать, например, объемы бюджетных ассигнований и объемы финансирования за счет средств внебюджетных источников[11].
2. Целесообразно рассчитывать индикаторы в обосновании бюджетных ассигнований на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды.
3. В целях сокращения и систематизации расходной части бюджетов программная классификация должна строиться на основе функциональной классификации и закреплении за программами ответственных исполнителей в лице ведомств и подведомственных организаций. Это позволит, в частности, существенно сократить количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, в которой, на наш взгляд, должны быть отражены только государственные программы, и одновременно расширить полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета в формировании и ведении собственных бюджетных росписей.
4. Предоставить руководителям государственных программ управленческую свободу в вопросах перераспределения бюджетных ассигнований на одну программу между финансовым годом и плановым периодом, между программами одного ведомства, между подпрограммами

[11] Методические рекомендации по составлению обоснований бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/basis/regulatoryframework

(основными мероприятиями) одной программы с учетом сохранения определенных изначально приоритетов направлений. Данные решения о перераспределении должны обосновываться с позиции социально-экономического эффекта. За реализацию каждой программы обязан отчитываться и нести ответственность ее руководитель. Оплату труда руководителя (бонусы, премии) необходимо рассчитывать исходя из достижения целевых показателей (индикаторов).

5. Передать осуществление мониторинга выполнения бюджетных программ, а также консультирующую функцию при определении индикаторов программ внешним профессиональным исследовательским центрам, дающим объективную оценку общества независимо от государства. Так сформируется общественный контроль, повысится прозрачность бюджетного процесса и уменьшится коррупционная составляющая, при которой определяются и формируются фиктивные индикаторы и отчеты.

Список литературы

1. *Старикова Т.В.* Роль стратегического бюджетного планирования в повышении уровня социально-экономического развития государства // Вестник МГОУ. 2013. № 3. URL: http://vestnik-mgou.ru/Issue/IssueFile/220.
2. Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США: Материалы российско-американских семинаров / под ред. Ю.И. Любимцева, Ш.Б. Мадд. М.: АМР США, 1996.
3. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Технология подготовки программного бюджета // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
4. *Shah A.* Budgeting and Budgetary Institutions. World Bank, Public Sector. Governance and Accountability Series. URL: http://goo.gl/k2NAum.
5. *Shah A.* Intergovernmental Fiscal Relations in Canada: An Overview. In: R. Jayanta (ed.) Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization. EDI Seminar Series, the World Bank, Washington D.C., 1995.
6. *Shah A.* The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. URL: http://goo.gl/fcusu6.
7. *Perotti R.* Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. *CEPR Discussion Paper*, 2005, no. 4842. URL: http://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=4842.
8. Финансовые стратегии модернизации экономики: мировая практика / под ред. Я.М. Миркина. М.: Магистр, 2015. 496 с.
9. *Barber M.* Three Paradigms of Public-Sector Reform. McKinsey & Company. London, 2007. URL: http://goo.gl/VPnZm6.
10. *Волков А., Гутник А., Квашнин Ю., Оленченко В., Щедрин А.* Преодоление кризисных явлений в некоторых странах ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 3. С. 3–47.
11. *Canning D., Pedroni P.* Infrastructure, Long-Run Economic Growth and Causality Tests for Cointegrated Panels. Manchester School, 2008, vol. 76, iss. 5, pp. 504–527. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1230304.
12. *Грей Ш., Лейн Т., Варудакис А.* Бюджетная политика и экономический рост в переходных странах. URL: http://www.cefir.ru/download.php?id=1457.
13. *Сапир Ж.* Французская экономика в 2014 г.: кризис конъюнктурный и кризис структурный // Проблемы прогнозирования. 2015. № 2. С. 93–107.
14. *Jesse F.* Folly from Olly. The Disastrous Quality of the Economic Predictions of the European Commission. URL: http://urlid.ru/an7p.

15. *Балихина Н.В., Косов М.Е.* Бюджетно-налоговое регулирование инвестиционной активности российской экономики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11. С. 186–191.

16. *Kosov M.E., Akhmadeev R.G.* Foreign Experience of Tax Stimulation of Innovative Activity. Proceedings of the 9th International Conference on Economic Sciences. Vienna, East West Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2015, pp. 67–73.

17. *Kosov M.E., Akhmadeev R.G.* Offshore Jurisdictions as an Instrument for International Tax Planning. Europaische Fachhochschule, 2016, no. 4, pp. 46–48.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budget Regulation

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN PERFORMANCE BUDGETING DEVELOPMENT AND INTRODUCTION

Kseniya A. KHANAFINA

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
kerushka89@gmail.com

Article history:
Received 28 July 2016
Received in revised form
11 August 2016
Accepted 25 August 2016

JEL classification: E61, E62, H60, H68

Keywords: budget policy, macroeconomic balance, steady budget, result-based budgeting, performance budgeting

Abstract

Importance Recognition of the need to apply principles of efficient and responsible management of public and municipal finance at the international level stipulated the use of new approaches to budget process. Within these approaches, the budget process and budget reforms are focused on pursuing a responsible fiscal policy, using mid-term and long-term budgetary planning to ensure financial stability and efficiency of public expenditure and increase responsibility for results of budgetary funds utilization.

Objectives The study aims to analyze the development and implementation of budget policy in foreign countries and assess a possibility of applying best practices to Russian budget formation.

Methods The methodology rests on general and special methods of scientific knowledge, like empirical research (comparison, data collection and investigation), comparative study, synthesis of theoretical and practical materials, classification, system approach. I analyzed laws and regulations, methodological materials, scientific literature, statistical data, expert and analytical reports of controlling authorities.

Results The paper presents proposals for implementing foreign experience in the budgeting process in Russia. The findings may be applied by public authorities and local governments in public and municipal finance management within the budgetary process, lawmakers developing the budgetary legislation of the Russian Federation, scientists, teachers and students of higher schools involved in academic research activities.

Conclusions and Relevance International experience can be useful during transition to performance budgeting in Russia. However, it is important to consider the specifics of social and economic development and budgetary policy of the country, and availability of peculiar external and internal factors.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Starikova T.V. [A role of strategic budgetary planning in increasing the level of social and economic development of the State]. *Vestnik MGOU = Bulletin of Moscow State Regional University*, 2013, no. 3. Available at: http://vestnik-mgou.ru/Issue/IssueFile/220. (In Russ.)

2. *Voprosy byudzhetno-nalogovogo federalizma v Rossii i SShA: Materialy rossiisko-amerikanskikh seminarov* [Issues related to fiscal federalism in Russia and the USA. Materials of Russian-American seminars]. Moscow, AMR SShA Publ., 1996.

3. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. [Technology of program-based budget preparation]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18. (In Russ.)

4. Shah A. Budgeting and Budgetary Institutions. World Bank, Public Sector. Governance and Accountability Series. Available at: http://goo.gl/k2NAum.

5. Shah A. Intergovernmental Fiscal Relations in Canada: An Overview. In: R. Jayanta (ed.) Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization. EDI Seminar Series, the World Bank, Washington D.C., 1995.

6. Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Available at: http://goo.gl/fcusu6.

7. Perotti R. Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. *CEPR Discussion Paper*, 2005, no. 4842. Available at: http://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=4842.

8. *Finansovye strategii modernizatsii ekonomiki: mirovaya praktika* [Financial strategies of economy modernization: Best practice]. Moscow, Magistr Publ., 2015, 496 p.

9. Barber M. Three Paradigms of Public Sector Reform. London, McKinsey & Company, 2007. Available at: http://goo.gl/VPnZm6.

10. Volkov A., Gutnik A., Kvashnin Yu., Olenchenko V., Shchedrin A. [Overcoming the crisis phenomena in some EU countries]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2015, no. 3, pp. 3–47. (In Russ.)

11. Canning D., Pedroni P. Infrastructure, Long-Run Economic Growth and Causality Tests for Cointegrated Panels. *Manchester School*, 2008, vol. 76, iss. 5, pp. 504–527. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1230304.

12. Gray Ch., Lane T., Varoudakis A. *Byudzhetnaya politika i ekonomicheskii rost v perekhodnykh stranakh* [Budgetary policy and economic growth in transitional States]. Available at: http://www.cefir.ru/download.php?id=1457. (In Russ.)

13. Sapir J. [The French economy in 2014: A market crisis and a structural crisis]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2015, no. 2, pp. 93–107. (In Russ.)

14. Jesse F. Folly from Olly. The Disastrous Quality of the Economic Predictions of the European Commission. Available at: http://urlid.ru/an7p.

15. Balikhina N.V., Kosov M.E. [Fiscal regulation of the investment activity of the Russian economy]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Kikot Moscow University of the Ministry of Interior of Russia*, 2013, no. 11, pp. 186–191. (In Russ.)

16. Kosov M.E., Akhmadeev R.G. Foreign Experience of Tax Stimulation of Innovative Activity. Proceedings of the 9th International Conference on Economic Sciences. Vienna, East West Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2015, pp. 67–73.

17. Kosov M.E., Akhmadeev R.G. Offshore Jurisdictions as an Instrument for International Tax Planning. *Europaische Fachhochschule*, 2016, no. 4, pp. 46–48.