

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕХОДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
К ФОРМИРОВАНИЮ БЮДЖЕТА НА ПРОГРАММНОЙ ОСНОВЕ****Артем Юрьевич КРАСНОВ**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита, докторант Кыргызско-Российского Славянского университета им. первого президента России Б.Н. Ельцина, Бишкек, Кыргызская Республика
krasnov.artem@mail.ru

История статьи:

Получена 12.09.2017

Получена в доработанном
виде 27.09.2017

Одобрена 18.10.2017

Доступна онлайн 29.11.2017

УДК 336.14 (575.2)**JEL:** H60, H61**Аннотация**

Предмет. Вопросы повышения эффективности использования бюджетных средств относятся к числу перманентных задач государства, приобретающих особую актуальность в периоды макроэкономической нестабильности, когда, находясь в условиях значительного дефицита ресурсов, власти вынуждены не только решать вопросы социального характера, но и создавать условия для дальнейшего экономического развития. На основе анализа существующего опыта использования системы бюджетирования, ориентированного на результат, исследуется эффективность ее реализации в Кыргызской Республике, определяются основные проблемы и направления совершенствования.

Цели. Проанализировать сложившиеся в экономической литературе точки зрения на сущность и содержание бюджетирования, ориентированного на результат, рассмотреть накопленный опыт его организации в развитых и развивающихся странах. На основе анализа особенностей организации бюджетирования, ориентированного на результат, в Кыргызской Республике определить проблемы и направления совершенствования разрабатываемых бюджетных мер.

Методология. Использованы инструменты логического, сравнительного и исторического анализа, системный подход.

Результаты. Установлено, что, несмотря на имеющийся опыт организации бюджетирования, ориентированного на результат, в современной экономической литературе отсутствует единый терминологический аппарат, обеспечивающий понимание данного процесса, в результате чего было предложено уточненное определение понятия бюджетирования, ориентированного на результат. Кроме того, на основе анализа реализуемых в Кыргызской Республике бюджетных мер были выявлены проблемы оценки эффективности их реализации, ставящие под сомнение не только адекватность реализуемых программ, но и целесообразность полного перевода бюджетного процесса на программную основу, вследствие чего была определена необходимость сочетания традиционных и программных способов осуществления бюджетных расходов.

Выводы и значимость. Результаты проведенного исследования могут быть использованы как с научной, так и с практической точек зрения, поскольку, с одной стороны, способствуют более точному пониманию сущности и роли бюджетирования, ориентированного на результат, с другой стороны, характеризуют его недостатки и проблемы реализации в Кыргызской Республике.

Ключевые слова:

бюджетный процесс,
бюджетирование,
программное
бюджетирование,
бюджетные программы,
индикаторы
результативности

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Краснов А.Ю. Некоторые вопросы перехода Кыргызской Республики к формированию бюджета на программной основе // *Финансы и кредит*. – 2017. – Т. 23, № 43. – С. 2607 – 2618.

<https://doi.org/10.24891/fc.23.43.2607>

Важным показателем реализуемой государством бюджетной политики является эффективность формируемых расходов. На основании этого показателя зачастую определяют степень влияния государства на уровень экономического развития, что приобретает особую актуальность в периоды макроэкономической нестабильности. Вместе с тем, ввиду возрастающего бюджетного разрыва, а также усиления долговой нагрузки на экономику возникает необходимость оптимизации осуществляемых расходов,

включая усиление их результативности, что может быть достигнуто путем реформы системы управления бюджетным процессом, запущенной в разные периоды в развитых и развивающихся странах. В основе реализуемых преобразований, как известно, находился «переход от управления затратами к управлению результатами» [1, 2], что предполагает включение большей части расходов в программы, представляющие собой перечень конкретных мероприятий, направленных на достижение поставленных целей, при этом полученные результаты оцениваются на основе индикаторов – показателей эффективности [3, 4].

Считается, что проведение указанной реформы организации управления государственными финансами значительно повышает степень эффективности бюджетного процесса, поскольку позволяет усилить эффективность распределения ресурсов, а также увеличить рентабельность предоставляемых населению услуг [5, 6]. Кроме того, возрастает предсказуемость и устойчивость бюджета, так как в рамках методологии программного бюджета осуществляется переход на скользящую трехлетку, вынуждающую ответственных лиц ориентироваться на средне- и долгосрочные последствия принимаемых бюджетных решений. В контексте данного процесса решается еще одна немаловажная задача – возрастает прозрачность бюджета, что обеспечивает возможность сравнения затраченных бюджетных средств с результатами, вследствие чего повышается его доступность для широкой публики [7, 8].

Необходимо отметить, что в современной экономической литературе характеристика приведенного подхода представлена достаточно обширным перечнем взглядов и сформулированных на их основе теоретических положений, объясняющих его особенности, разнообразна также и терминология, используемая в данном контексте. Так, в работах ученых-экономистов можно встретить понятия «бюджетирование, ориентированное на результат», «программно-целевое планирование и управление», «программное бюджетирование», а также

понятие «программно-целевой метод». Анализ указанных терминов и их определений в своей работе дает С.Н. Макарова. На базе проведенного анализа автор систематизирует существующие определения исходя из двух ключевых подходов: «процессного», в рамках которого бюджетирование, ориентированное на результат, понимается «как элемент системы государственного управления финансово-экономическими отношениями», и «инструментального», предполагающего использование данной разновидности бюджетирования «в качестве инструмента (способа) управления финансово-экономическими отношениями». В результате проделанного исследования она приходит к выводу о необходимости выделения третьего – уже авторского – подхода, получившего название «интегрального», поскольку первые два характеризуются, по мнению С.Н. Макаровой, «односторонней трактовкой». В итоге в рамках «интегрального подхода» бюджетирование понимается как совокупность категорий: финансовой, правовой, а также категории теории управления¹.

С точкой зрения С.Н. Макаровой трудно не согласиться. Ни один из проанализированных подходов применительно к характеристике определений, действительно, не дает объективной характеристики понятия бюджетирования, ориентированного на результат, либо программного бюджетирования. В то же время, по нашему мнению, не дает ответа и сформулированный «интегральный подход». Причиной тому, как нам кажется, в первую очередь является то, что автор, выявляя особенности характеризующих групп определений, неправомерно включает их в общий перечень категорий, придавая тем самым равную степень значимости. Более того, в рамках сформулированных выводов наблюдается также и подмена исследуемых понятий. В частности, формулируя свои выводы, С.Н. Макарова пишет: «проведенный анализ существующих в зарубежной и отечественной науке и практике взглядов на содержание категории «программное бюджетирование» показал отсутствие единых,

¹ Макарова С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 7–14.

общепризнанных подходов к пониманию как бюджетирования вообще, так и программного бюджетирования в частности»². Весьма своеобразная логика. Исследуя конкретное понятие «программное бюджетирование», автор в заключении говорит о бюджетировании вообще и о программном бюджетировании в частности, отодвигая при этом на второй план непосредственный объект исследования. Хотя вполне очевидно, что бюджетирование как таковое представляет собой общий, безотносительный процесс, который может быть применен как на макро- так и на микроуровне. Известно, что бюджетирование, ориентированное на результат, или, например, сметное бюджетирование (выступающее альтернативой бюджетированию, ориентированному на результат, и реализуемое при помощи нормативного метода) выступают специфической разновидностью общей системы бюджетирования, то есть сохраняются ключевые признаки данной системы, однако при этом они обладают специфическими и более конкретными чертами аналогично тому, как государственные финансы или финансы предприятий выступают составной частью финансов в целом. Подтверждением данного вывода, по нашему мнению, являются определения термина «бюджетирование», приведенные в цитируемой работе, но, по всей видимости, воспринятые С.Н. Макаровой не совсем верно. К их числу относятся, например, характеристики бюджетирования как «процедуры составления финансовых планов» либо как «формы проявления финансового планирования»³.

Появляются вопросы и относительно логики отдельных авторов в процессе толкования понятий бюджетирования, ориентированного на результат, программного бюджетирования, программно-целевого планирования и управления, а также программно-целевого метода. Так, например, по мнению некоторых исследователей бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой «метод управления государственными

расходами» [8], тогда как «методом управления» называют и программно-целевой метод. Возникает вопрос, можно ли характеризующие понятия назвать синонимами? Синонимом названных понятий можно тогда считать и термин «программное бюджетирование», поскольку, например, Г.Б. Поляк под бюджетированием, ориентированным на результат, понимает «метод планирования и исполнения бюджета», тогда как М.П. Афанасьев трактует программное бюджетирование, как «методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета» [9].

Однако так ли это на самом деле? Можно ли считать синонимами приведенные понятия? По нашему мнению, подобное понимание указанных терминов методологически неверно и приводит в итоге к искаженному пониманию их сущности и значения. Если говорить в частности о бюджетировании, ориентированном на результат, следует помнить, что достижение определенного результата предполагает и процесс формирования бюджета, основанного на так называемом управлении затратами. В частности еще в СССР министерства и ведомства параллельно с проектом плана экономического и социального развития на пять лет формировали на его основе пятилетние и годовые финансовые планы и согласовывали их с Министерством финансов СССР либо союзной республики⁴. Следовательно, изменился лишь механизм финансового обеспечения процесса, направленного на достижение определенного результата, получивший название «программное бюджетирование», в рамках которого, как уже было отмечено, расходы формируются в разрезе программ, состоящих из перечня конкретных мероприятий, предполагающих достижение поставленных целей. Однако здесь следует обратить внимание на то, что понятие «программное бюджетирование» действительно имеет синоним – «программно-целевое планирование и управление», представляющее собой, по мнению Е.Б. Дьяковой и Т.В. Струковой, «инструмент

² Макарова С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 7–14.

³ Там же.

⁴ Письмо Министерства финансов СССР от 12.02.1981 № 30 «Об основных положениях по оставлению пятилетних и годовых финансовых планов министерств и ведомств».

бюджетирования, ориентированного на результат» [10].

Особого внимания заслуживает понятие «программно-целевой метод», справедливо названный принципом организации бюджетного процесса Российской Федерации, предполагающим «ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов», при этом вовсе не являющимся самым бюджетированием, ориентированным на результат, так как позволяет лишь определить плановые показатели формируемого бюджета [11].

Следующей и, на наш взгляд, наиболее значимой причиной, ограничивающей понимание бюджетирования, ориентированного на результат, реализуемого на основе программного бюджетирования и, следовательно, приводящей к его ошибочному пониманию, является отсутствие во многих проанализированных понятиях ориентации на перераспределительный характер реализуемых мер. С учетом того, что в условиях рыночной экономики существенно изменилась социально-экономическая роль государства, имеющего в ситуации частной собственности особые обязательства перед обществом, что предполагает перераспределение национального дохода, данный принцип взаимоотношений государства с обществом становится определяющим. При этом следует помнить, что реализация указанного принципа – процесс достаточно непростой, поскольку, находясь в условиях перманентного дефицита ресурсов, государство вынуждено постоянно искать все новые и новые источники его покрытия, балансируя при этом между интересами бизнеса и населения. Так, например, если дополнительное изъятие части дохода в пользу населения может привести к снижению инвестиционной активности предприятий, то недостаточное внимание к социальной сфере несет в себе значительное количество рисков, связанных с настроением в обществе, уровнем здоровья его членов, трудоспособности, мотивации и т.д. Следовательно, бюджетирование, ориентированное на результат, – это не просто способ финансирования потребностей общества, а инструмент эффективного

перераспределения формируемых в государственном бюджете ресурсов в целях выполнения государством своих социально-экономических функций и задач.

Следует сказать, что формирование структуры и содержания государственных программ, а также степень их влияния на структуру бюджета происходило в результате их эволюционного развития. Так, положения подхода бюджетирования, ориентированного на результат, были сформированы на основе концепции программно-целевого планирования, реализованного в 1960–1970 гг. в СССР, а также методологии планирования и программирования системы бюджетирования, принятой в США в 1965 г. Необходимо отметить, что бюджетные реформы в Соединенных Штатах были начаты гораздо раньше, с принятия Конгрессом в 1950 г. закона «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности», ставшего результатом рекомендаций, разработанных комиссией Гувера и касающихся в первую очередь военной сферы. В рамках сформулированных предложений был разработан новый формат представления федерального бюджета, так называемый *performance budget*, согласно которому основной акцент делался на выполнении государством своих функций, то есть на достижении определенных результатов в рамках реализуемых программ, а не на затратах ресурсов в разрезе отдельных статей расходов, как это было ранее. В результате полученная форма федерального бюджета формировалась в виде свода обоснований финансирования расходов, рассчитанных в разрезе отдельных программ либо видов деятельности, прошедших предварительное согласование. Конечно, показатели расходов в разрезе отдельных элементов затрат в данном бюджете указывались, но не в форме задания по финансированию, а в качестве инструмента достижения поставленной цели [11–13].

В результате успешной реализации характеризуемых преобразований странами были достигнуты определенные успехи в решении сложных социально-экономических и технологических задач. Так, в США благодаря бюджетному программированию были решены проблемы развития

отдельных штатов, пострадавших в годы Великой депрессии, в рамках чего между штатами была построена сеть шоссейных дорог, а также Транс-аласкинский нефтепровод. В СССР посредством концентрации бюджетных ресурсов и использования их для финансирования комплексных народнохозяйственных программ, позднее названных комплексными целевыми программами, были решены вопросы освоения космоса, строительства новых более мощных энергетических объектов и формирования энергоемких производств в Сибири и Средней Азии. Успешная реализация программного подхода также имела место в Германии в процессе ликвидации послевоенного кризиса, а также в Норвегии при освоении северных территорий [14].

Полученный в советское время опыт реализации целевых программ позволил выявить не только преимущества данного подхода, но и трудности его применения, заключающиеся в первую очередь в определении критериев отбора актуальных социально-экономических проблем в целях их решения в рамках программ в условиях ограниченности ресурсов бюджета, поскольку «потребности всех принятых к осуществлению программ в три-четыре раза превышали реальные возможности выделения ресурсов из государственного бюджета»⁵. Отметим, что указанный недостаток программного подхода сохраняет свою актуальность и сегодня, причем проявляется он независимо от уровня развития страны. Так, в США, чей уровень экономического развития является одним из самых высоких, все чаще звучат сомнения относительно возможностей федерального бюджета обеспечивать финансовыми ресурсами такие общественно значимые блага, как здравоохранение, образование и инфраструктуру, поскольку согласно имеющимся оценкам в период 2015–2025 гг. уровень доходов бюджета будет сохраняться в размере 18,3% ВВП, при том что расходы увеличатся с 20,6% в 2015 г. до 22% ВВП в

2025 г. По мнению экспертов, такой бюджетный разрыв может стать ограничителем будущего экономического роста страны. Кроме того, в долгосрочной перспективе фактором, ограничивающим расходы федерального бюджета, может стать увеличение федерального долга до уровня 77% ВВП в 2025 г., чего не происходило с 1947 г. [14].

Следует сказать, что в 1960-х гг. те или иные варианты программного бюджетирования, а также бюджетирования, ориентированного на результат, использовали почти 50 стран, к которым впоследствии присоединились практически вся Латинская Америка и значительная часть азиатских стран. Переход к формированию бюджетов по результатам был осуществлен также в отдельных африканских государствах, в число которых вошли Ангола, Либерия, Мозамбик, Нигер, Уганда, Эфиопия, то есть в странах, имеющих значительные внешние долги и, как результат, находящихся под влиянием различных международных финансовых институтов (Международного валютного фонда, Всемирного банка, Азиатского банка развития и др.) и государств-кредиторов [15, 16]. Начиная с 2010 г., вопросами формирования программного бюджета начали интересоваться и страны бывшего СССР: Россия, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан и др. С этой целью были приняты определенные нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс разработки и принятия программного бюджета, а также определения индикаторов результативности реализуемых программ.

Среди указанных стран Кыргызская Республика в числе последних начала переход к программному бюджетированию, реализовав в 2011 г. пилотный проект, охвативший шесть отраслевых министерств, предоставивших бюджеты по бюджетным программам и мерам на период с 2012 по 2014 г., указав в них индикаторы результативности и их целевые значения. Однако было бы несправедливо не сказать, что реализация программ в Кыргызской Республике началась еще в 1990-х гг., когда была предпринята приватизация государственных предприятий, проведены реформы здравоохранения,

⁵ Чулков А. С. Зарубежный опыт построения системы бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. 2010. № 46. С. 35–42.

образования, социальной защиты и т.д., для обеспечения которых международными финансовыми институтами были предоставлены целевые кредиты и гранты.

В число министерств, реализовавших пилотный проект, вошли Министерство сельского хозяйства и мелиорации, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство молодежи, труда и занятости, Министерства внутренних дел и здравоохранения, а также Министерство образования и науки Кыргызской Республики. Позже при подготовке бюджета на 2015–2017 гг. количество министерств, предоставляющих программные бюджеты, возросло до 76, увеличившись в 2012 г. с 6 до 15, в 2013 г. с 15 до 28 бюджетополучателей⁶ (рис. 1). Ключевыми документами, регламентирующими указанный процесс, выступают бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной основе, методическое руководство по разработке Среднесрочных стратегий бюджетных расходов в рамках Среднесрочного прогноза бюджета, а также инструкция о порядке формирования и представления отчета о достижении индикаторов результативности по бюджетным программам и бюджетным мерам государственных органов КР. Завершающим этапом нормативно-правового обеспечения перехода к формированию бюджета на программной основе стало принятие в 2017 г. Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, в рамках которого были закреплены основные понятия бюджетных программ и бюджетных мер.

Поскольку индикаторы результативности программного бюджета выступают основным показателем в процессе его реализации и, как следствие, являются предметом непрекращающихся дискуссий, особого внимания в числе названных документов заслуживает бюджетный циркуляр. В рамках данного документа определен порядок и правила подготовки бюджетных заявок для

составления проекта республиканского бюджета, а также механизм разработки индикаторов результативности, включая стандартный перечень индикаторов результативности для обязательной бюджетной программы «Планирование, управление и администрирование» (табл. 1). Реализация программы обусловлена сложностью распределения затрат на обеспечение функций центрального управления, администрирования и вспомогательных служб министерства по основным бюджетным программам. По существу указанная программа является ключевой в организации программного бюджетирования, поскольку направлена на решение вопросов координации и организационного воздействия на реализацию других программ. Следовательно, формирование бюджетных мер и индикаторов результативности должно производиться самым тщательным образом, поскольку масштабы и конкретные значения реализации программы сложно оценить. Согласно анализируемому документу в целях реализации программы были разработаны определенные бюджетные меры и индикаторы их результативности, в числе которых особого внимания заслуживает мера «обеспечение финансового менеджмента и учета», призванная, по нашему мнению, обеспечить выполнение миссии органов власти, министерств и ведомств в контексте реализуемых программ путем эффективного управления формируемыми финансовыми ресурсами. Однако в качестве индикатора результативности был определен показатель в виде процента исполнения бюджета без нарушений. Очевидно, что принятый индикатор может служить лишь отдельным критерием в процессе контроля за расходованием средств, что является одной из функций финансового менеджмента, предполагающего помимо этого выполнение целого комплекса функций и задач. Напомним, что в классическом понимании финансовый менеджмент представляет собой систему «знаний по эффективному управлению денежными фондами и финансовыми ресурсами», направленную на достижение «стратегических целей и решение тактических задач», а потому оценка эффективности

⁶ В 2015 году 75 бюджетополучателей представили свои бюджеты на 2016–2018 годы в программном формате. URL: <http://minfin.kg/ru/novosti/byudzhnet/programmalyk-byudzhnet/v-2015-godu-75-byudzhnetopoluchateley-predstavilis.html>

указанной бюджетной меры при помощи разработанного индикатора является некорректной.

Вызывают сомнение и другие показатели результативности, разрабатываемые в целях определения эффективности реализуемых бюджетных мер. В частности, в рамках указанной программы предусмотренные бюджетные меры «управление человеческими ресурсами» и «правовая поддержка» ограничены всего одним показателем эффективности – выигранными судебными делами. Отличие индикатора в указанных мерах состоит лишь в том, что для первой определяется количество выигранных процессов по трудовым спорам, для второй – доля выигранных дел к их общему количеству. Однако возможно ли дать адекватную оценку эффективности реализуемых мер, основываясь на приведенных показателях? Позволяет ли количество выигранных трудовых споров оценить эффективность вложений, направленных на привлечение высококвалифицированной рабочей силы, ее обучение, мотивацию, выявление потенциала каждого работника и его развитие, как это предполагается в процессе управления человеческими ресурсами? Очевидно, что нет. Более того, вводя данный индикатор, государство заведомо ограничивает возможности служащих отстаивать свои права, тем самым снижая их мотивацию и ограничивая возможности развития. Результатом проведения такой безответственной политики становится текучесть кадров и отсутствие возможности проводить последовательную работу по реализации намечаемых органами власти планов. Объективным показателем долю выигранных дел сложно назвать и по отношению к правовой поддержке, поскольку в рамках данного индикатора абсолютно не учитываются вопросы качества разрабатываемых нормативно-правовых актов, эффективности их реализации, включая консультирование по применению, юридическое обеспечение различного рода договоренностей, сделок и т.д.

Значительное количество вопросов вызывают и отдельные индикаторы результативности, разрабатываемые министерствами и

ведомствами в рамках реализуемых ими бюджетных мер. Так, например, достаточно сложно представить, каким образом, основываясь на значениях снижения уровня необоснованных госпитализаций в стационары, а также количества развернутых стационарозамещающих отделений, Министерство здравоохранения сможет оценить степень повышения качества медицинских услуг, оказываемых государственными организациями здравоохранения, особенно в условиях низкого уровня образования медиков, устаревшей материально-технической базы, а также низкой платежеспособности населения, в результате чего у граждан нет возможности не только для оплаты медицинских услуг, но и для приобретения лекарственных препаратов.

Выявленные в процессе анализа проблемы методологии программного бюджетирования в Кыргызской Республике, конечно же, носят не исчерпывающий характер, однако факт их наличия, а также степень сложности, безусловно, свидетельствуют о необходимости совершенствования процесса разработки и реализации бюджета на программной основе, что предполагает в первую очередь уточнение рассмотренных индикаторов. Первоочередной задачей также должно стать уточнение роли и, как следствие, масштабов реализации программного бюджета в рамках каждого отдельно взятого министерства. Очевидно, что использование анализируемой формы бюджета в условиях ограниченности ресурсов дает некоторые преимущества в процессе управления расходами, но это становится возможным лишь в тех направлениях, где можно сформулировать адекватный индикатор и оценить на его основе полученный результат.

В то же время мероприятия долгосрочного социального плана, направленные, в частности, на укрепление здоровья граждан или повышение культуры населения, являющиеся результатом целого комплекса действий, должны обеспечиваться на основе интегрального источника, включающего как программное, так и сметное финансирование, поскольку достичь желаемых результатов исключительно на основе программ не всегда представляется возможным. Например,

профилактика заболеваний, являясь категорией перманентной, требует от государства методичной и последовательной работы с населением (составной частью ее может быть проведение массовой диспансеризации, охватывавшей в 1980–1991 гг. 95% населения (по данным Ежегодного статистического сборника Кыргызской Республики «Социальное

развитие и уровень жизни населения»), а также организация постоянного медицинского контроля в детских садах, школах и т.д.), финансирование которой должно быть основано на разрабатываемых нормативах, направленных исключительно на выполнение определенного объема профилактических работ, а не на достижение какого-либо индикатора.

Таблица 1

Стандартные индикаторы результативности для бюджетной программы «Планирование, управление и администрирование»

Table 1

Standard performance indicators for the *Planning, Management and Administration* budget program

Стандартная бюджетная программа/мера	Стандартный индикатор	Способ определения
Обеспечение финансового менеджмента и учета	Процент исполнения бюджета без нарушений	Вычисляется доля (%) выявленных нарушений от общего объема годового бюджета министерства. Показатель составляет разницу между 100% и этой долей
Управление человеческими ресурсами	Доля выигранных судебных процессов по трудовым спорам	Рассчитывается отношение выигранных судебных процессов по трудовым спорам Y к общему количеству судебных процессов по трудовым спорам X ($X/Y \cdot 100\%$)
Правовая поддержка	Отношение выигранных судебных дел Y к их общему количеству $X - X/Y$	Подсчитывается количество выигранных судебных дел Y и их общее количество X . Индикатор представляется двумя цифрами X/Y

Источник: Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной основе на 2017 г. и прогноза на 2018–2019 гг. URL: http://www.minfin.kg/userfiles/ufiles/budget/byuzhetnyy_tsirkulyar.rar

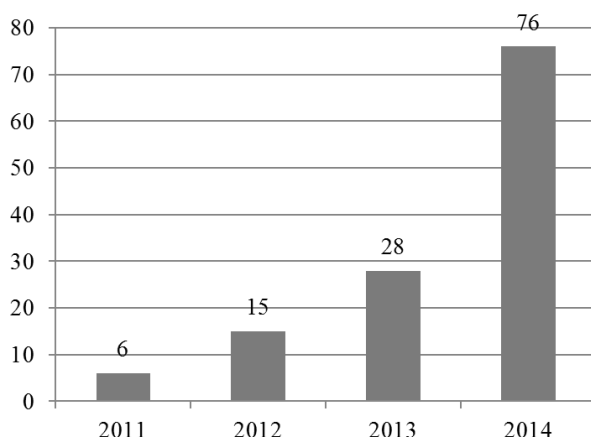
Source: Budget circular on program-based budgeting in 2017 and forecast for 2018–2019. URL: http://www.minfin.kg/userfiles/ufiles/budget/byuzhetnyy_tsirkulyar.rar

Рисунок 1

Количество бюджетополучателей Кыргызской Республики, формирующих бюджет на программной основе (2011–2014 гг.)

Figure 1

The number of budget recipients of the Kyrgyz Republic forming a program-based budget in 2011–2014



Источник: данные Министерства финансов Кыргызской Республики

Source: The Ministry of Finance of the Kyrgyz Republic data

Список литературы

1. Шимишрт Н.Д. Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 2. С. 161–169.
URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/ec/14/image/14-161.pdf>
2. Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 3. С. 65–74. URL: <http://izvestia.usue.ru/download/65/6.pdf>
3. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2014/10/17/1099220605/Афанасьев,%20Шаш%203-2013.pdf>
4. Rubin I.S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. 6th ed. Washington D.C., CQ Press, 2009, 128 p.
5. Khan A., Hildreth W.B. (eds). Budget Theory in the Public Sector. London, Quorum Books, 2002, 298 p.
6. Kraan D.-J., Bergvall D., Hawkesworth I. et al. Budgeting in Russia. *OECD Journal of Budgeting*, 2008, vol. 8, no. 2, pp. 1–58. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art7-en>
7. Bartle J.R. (Ed.). Evolving Theories of Public Budgeting. Oxford, Elsevier, 2001, 182 p.
8. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // TERRA ECONOMICUS. 2013. Т. 11. № 4-2. С. 145–152.

9. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография. Красноярск: СФУ, 2012. 188 с.
10. Дьякова Е.Б., Струкова Т.В. О совершенствовании бюджетного финансирования целевых программ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: экономика, экология. 2012. № 2. С. 158–164.
URL: <http://ges.jvolsu.com/index.php/ru/component/attachments/download/103>
11. Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 152 с.
12. Бриль Д.В. БОР: зарубежный опыт // Бюджет. 2010. № 5. С. 46–49.
URL: <http://bujet.ru/article/77758.php>
13. Мастеров А.И. Развитие методологии программного анализа как инструмент повышения эффективности бюджетного планирования // Финансы: теория и практика. 2015. № 2. С. 76–83. URL: <http://www.fa.ru/org/div/edition/vestnik/journals/2015%20№2.pdf>
14. Кузнецова Е.К., Хаиров Б.Г. Программно-целевой подход в бюджетном процессе: новые возможности или новые риски // Фундаментальные исследования. 2016. № 10-1. С. 135–139.
URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40822>
15. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография. М.: ИНФРА-М, 2016. 267 с.
16. Diamond J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF Working Paper*, 2003, no. WP/03/169, 27 p.
URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>
17. Управление человеческими ресурсами: менеджмент и консультирование / под ред. В.В. Щербины. М.: Независимый институт гражданского общества, 2004. 522 с.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**SOME ISSUES ON THE TRANSITION OF THE KYRGYZ REPUBLIC
TO THE FORMATION OF BUDGET ON THE PROGRAM BASIS****Artem Yu. KRASNOV**Kyrgyz Russian Slavic University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Bishkek, Kyrgyz Republic
krasnov.artem@mail.ru**Article history:**Received 12 September 2017
Received in revised form
27 September 2017
Accepted 18 October 2017
Available online
29 November 2017**JEL classification:** H60, H61**Keywords:** budgetary process,
budgeting, program budgeting,
budget programs, performance
indicators**Abstract****Importance** The article deals with the issues of increasing the effectiveness of the use of budgetary funds. The article considers the effectiveness of budget system implementation in the Kyrgyz Republic.**Objectives** The aim of the paper is to analyze the points of view on the essence and content of results-based budgeting. The paper also identifies the problems and directions for improving the budgetary measures being developed in the Kyrgyz Republic.**Methods** For the study, I used the tools of logical, comparative, and historical analyses, and the systems approach.**Results** The article proposes a precise definition of the notion of performance budgeting. In addition, problems in the Kyrgyz Republic are identified in assessing the effectiveness of the performance budgeting implementation.**Conclusions and Relevance** The results of the research can be used both scientifically and practically. On the one hand, they contribute to a more accurate understanding of the essence and role of results-based budgeting. On the other hand, they characterize its shortcomings and implementation problems in the Kyrgyz Republic.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Krasnov A.Yu. Some Issues on the Transition of the Kyrgyz Republic to the Formation of Budget on the Program Basis. *Finance and Credit*, 2017, vol. 23, iss. 43, pp. 2607–2618.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.43.2607>**References**

1. Shimshirt N.D. [Problem of the development of program budgets as a modern direction of an increasing budgetary policy efficiency]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2011, no. 2, pp. 161–169.
URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/ec/14/image/14-161.pdf> (In Russ.)
2. Shash N.N., Putikhin Yu.E., Petrova I.V. [Technology of Program Budgeting: the Russian Practice]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Journal of Ural State University of Economics*, 2016, no. 3, pp. 65–74.
URL: <http://izvestia.usue.ru/download/65/6.pdf> (In Russ.)
3. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Assessment methodologies of the state-funded program efficiency]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69. URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2014/10/17/1099220605/Афанасьев,%20Шаш%203-2013.pdf> (In Russ.)
4. Rubin I.S. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 6th ed. Washington D.C., CQ Press, 2009, 128 p.
5. Khan A., Hildreth W.B. (Eds). *Budget Theory in the Public Sector*. London, Quorum Books, 2002, 298 p.

6. Kraan D.-J., Bergvall D., Hawkesworth I. et al. Budgeting in Russia. *OECD Journal of Budgeting*, 2008, vol. 8, no. 2, pp. 1–58. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art7-en>
7. Bartle J.R. (Ed.). *Evolving Theories of Public Budgeting*. Oxford, Elsevier, 2001, 182 p.
8. Shash N.N., Borodin A.I., Tatuev A.A. [Problems of transition to the program budget: new calls of the budgetary policy of Russia]. *TERRA ECONOMICUS*, 2013, vol. 11, no. 4-2, pp. 145–152. (In Russ.)
9. Makarova S.N. *Tselevye byudzhetye programmy: teoriya i praktika: monografiya* [Special-purpose budgetary programs: theory and practice: a monograph]. Krasnoyarsk, Siberian Federal University Publ., 2012, 188 p.
10. D'yakova E.B., Strukova T.V. [Improvement of program-target methods of budget planning]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: ekonomika, ekologiya = Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System*, 2012, no. 2, pp. 158–164. URL: <http://ges.jvolsu.com/index.php/ru/component/attachments/download/103> (In Russ.)
11. Bryuin Kh. *Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Public sector result management]. Moscow, IKS Publ., 2005, 152 p.
12. Bril' D.V. [Performance budgeting: foreign experience]. *Byudzhety = Budget*, 2010, no. 5, pp. 46–49. URL: <http://bujet.ru/article/77758.php> (In Russ.)
13. Masterov A.I. [Program analysis as a tool to increase the effectiveness of budget planning: methodology development issues]. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*, 2015, no. 2, pp. 76–83. URL: <http://www.fa.ru/org/div/edition/vestnik/journals/2015%20№2.pdf> (In Russ.)
14. Kuznetsova E.K., Khairov B.G. [Program-target approach in the budget process: new features of new risks]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2016, no. 10-1, pp. 135–139. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40822> (In Russ.)
15. Raizberg B.A. *Tselevye programmy v sisteme gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoi: monografiya* [Target programs in the system of public administration: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016, 267 p.
16. Diamond J. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF Working Paper*, 2003, no. WP/03/169, 27 p. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>
17. Shcherbina V.V. (Ed.). *Upravlenie chelovecheskimi resursami: menedzhment i konsul'tirovanie* [Human resource management: management and consulting]. Moscow, Nezavisimyi institut grazhdanskogo obshchestva Publ., 2004, 522 p.

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.