

УДК 336.14(075)

ББК 65.261

А94



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Рецензенты:

доктор экономических наук,
профессор, заместитель заведующего кафедрой государственного
регулирования экономики экономического
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

В.П. Орешин;

доктор экономических наук,
профессор кафедры национальной экономики
Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова

Е.Г. Чистяков

ISBN 978-5-7598-0462-8

© Афанасьев М.П., 2006

© Кривоногов И.В., 2006

© Оформление. Издательский дом
ГУ ВШЭ, 2006

Оглавление

Слова благодарности	8
Предисловие А.Л. Кудрина	10
Предисловие авторов	12
Введение	14
Глава 1. Кризис государственных финансов и новое бюджетирование	17
§ 1. Подходы к проведению бюджетной реформы	18
§ 2. Введение понятия «бюджетные услуги»	41
§ 3. Программы развития и национальные проекты	47
<i>Контрольные вопросы</i>	58
<i>Ключевые понятия</i>	59
Глава 2. Система мониторинга и оценки операций МФО	60
§ 1. Оценка проектов Всемирного банка	61
§ 2. Внутренний и внешний контроль проектов	64
§ 3. Индикаторы мониторинга проекта	67
<i>Контрольные вопросы</i>	75
<i>Ключевые понятия</i>	75
Глава 3. Эффективность государственных расходов: федеральный аспект	76
§ 1. Оценка эффективности проектов и программ	76
§ 2. Эффективность программного бюджета	82
§ 3. Методология оценки программного бюджета	86
§ 4. Государственные расходы текущего характера	91
<i>Контрольные вопросы</i>	94
<i>Ключевые понятия</i>	94
Глава 4. Эффективность государственных расходов: региональный аспект	95
§ 1. Субсидирование субъектов предпринимательской деятельности	96
§ 2. Критерии эффективности субсидирования предприятий	100

<i>Контрольные вопросы</i>	118
<i>Ключевые понятия</i>	118
Глава 5. Органический закон реформирования бюджета	119
§ 1. Планы повышения эффективности	121
§ 2. Программное планирование министерств	125
§ 3. Подготовка операционных бюджетов программ	138
<i>Контрольные вопросы</i>	145
<i>Ключевые понятия</i>	146
Глава 6. Бюджетирование, ориентированное на результат	147
§ 1. Основные направления концепции	151
§ 2. Повышение качества бюджетных услуг	154
§ 3. Ближайшие итоги бюджетной реформы	170
§ 4. Доклады о результатах деятельности	185
§ 5. Региональные особенности бюджетной реформы	195
§ 6. Новые задачи бюджетной реформы	199
<i>Контрольные вопросы</i>	207
<i>Ключевые понятия</i>	207
Глава 7. Пересмотр Бюджетного кодекса Российской Федерации	208
§ 1. Новая бюджетная классификация	209
§ 2. Действующие и принимаемые обязательства	212
§ 3. Среднесрочное бюджетное планирование	213
§ 4. Упорядочение бюджетных процедур	214
§ 5. Программно-целевое бюджетное планирование	216
<i>Контрольные вопросы</i>	219
<i>Ключевые понятия</i>	219
Глава 8. Государственный финансовый контроль в новых условиях	220
§ 1. Международные стандарты финансового контроля	221
§ 2. Действующий финансовый контроль	224
§ 3. Аудит эффективности государственных предприятий ...	250
§ 4. Реформирование отечественного финансового контроля	260
<i>Контрольные вопросы</i>	272
<i>Ключевые понятия</i>	273

Глава 9. Инструменты макроэкономической стабилизации ...	274
§ 1. Международная практика стерилизации бюджетных доходов	275
§ 2. Стабилизационный фонд в федеральном бюджете	283
§ 3. Фонд будущих поколений	286
<i>Контрольные вопросы</i>	289
<i>Ключевые понятия</i>	290
Глава 10. Управление сбалансированностью федерального бюджета	291
§ 1. Возможные схемы реструктуризации задолженности	292
§ 2. Секьюритизация через Brady-облигации	298
<i>Контрольные вопросы</i>	301
<i>Ключевые понятия</i>	301
Глава 11. Управление иностранным долгом перед Россией	302
§ 1. Нормативно-правовое регулирование	302
§ 2. Структура государственного долга перед Россией	304
§ 3. Урегулирование задолженности перед Россией в Парижском клубе	313
<i>Контрольные вопросы</i>	322
<i>Ключевые понятия</i>	323
Заключение	324
Приложения	329
Приложение 1. Органический закон о финансовом законодательстве (LOLF)	329
Приложение 2. Механизм рейтинговой оценки программ Административно-бюджетного управления США (US Office of Management and Budget)	371
Приложение 3. Планы и отчеты Казначейства Великобритании (HM Treasury)	378
Приложение 4. Рекомендации Правительства и Национальной службы аудита Великобритании по созданию системы информации о результатах	386

Приложение 5. Франция, программа «Управление центральными и территориальными государственными налоговыми и финансовыми органами» (стратегии, цели, показатели)	389
Приложение 6. Перечень основных стратегических документов, принятых Правительством Российской Федерации	394
Приложение 7. Основные показатели перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 гг. и проекта федерального бюджета на 2007 г.	399
Приложение 8. Прогнозируемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации в 2007—2009 гг.	401
Приложение 9. Примерный перечень стратегических целей для разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования	404
Приложение 10. Анализ распределения средств СБП по программному принципу	412
Приложение 11. Из Основных результатов и направлений бюджетной политики на 2007 г. и среднесрочную перспективу	414
Список рекомендуемой литературы и ресурсов Интернет	431

Будущему поколению —
Ярославу и Всеволоду, Роману и Екатерине

Слова благодарности

Мы искренне благодарны Алексею Леонидовичу Кудрину, руководителем и сотрудникам центрального аппарата Министерства финансов Российской Федерации за возможность участвовать на протяжении нескольких лет в обсуждениях вопросов подготовки и проведения бюджетной реформы в нашей стране.

Для нас принципиально важным было взаимодействие с таким авторитетными учеными и практиками, как В.В. Ивантер, А.И. Казьмин, Я.И. Кузьминов, Б.Г. Федоров и Е.Г. Ясин.

Наша работа не смогла бы появиться на свет без активной поддержки преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственных финансов и руководства Государственного университета — Высшей школы экономики. Прежде всего мы благодарим Е.Б. Гуревича, В.Л. Иноземцева, А.В. Клименко, Л.Л. Любимова, Л.А. Макарову, В.А. Павлова, В.В. Радаева, Л.И. Якобсона, С.М. Яковлева, а также В.П. Орешина (МГУ), О.Д. Проценко (АНХ), А.С. Сайтова (ФНС) и Е.Г. Чистякова (РЭА).

Отдельное спасибо сотрудникам Федерального центра проектного финансирования А.Т. Шамрину, А.В. Паркулабу и В.К. Курицыну за результативные дискуссии по ключевым аспектам бюджетной реформы.

Мы искренне признательны С.Н. Попову и Н.Я. Лившиц — сотрудникам академического журнала «Вопросы экономики» — за постоянную интеллектуальную поддержку.

В результате сотрудничества в 2004—2006 учебных годах с Высшей школой социальных наук в Париже (Ecole des hautes études en sciences sociales) нами был собран и подготовлен новый материал для данного учебного пособия. Большое спасибо профессорам этой школы Жаку Сапирю (Jacques Sapir), Бернару Шавансу (Bernard Chavance) и Морису Эмару (Maurice Aumard), а также Мердаду Вааби (Mehrdad Vahabi), Элен Клеман-Питио (Hélène Clément-Pitiot) и Франсуаз Ренверсэ (Francoise Renversez).

Самые искренние слова благодарности Вадиму Беседину, Жаку Дельпла (Jacques Delpla), Юрию Новицкому, Тьерри Пике (Thierry Picquet), Нилу Пэрисон (Neil Parison) за поддержку и замечания, связанные с подготовкой рукописи, за дружескую помощь.

Большое спасибо всем сотрудникам Центра документации Министерства экономики, финансов и промышленности Франции за помощь в сборе и обработке материалов.

Мы глубоко признательны директору Издательского дома ГУ ВШЭ Е.А. Ивановой, О.А. Шестопаловой и всем сотрудникам за высокопрофессиональную подготовку рукописи к печати.

Мст. Афанасьев, И. Кривошов

Предисловие А.Л. Кудрина

Поступательное развитие российской экономики, расширение ее участия в мировых процессах глобализации, переход к инновационному типу общественного развития сделали актуальным вопрос модернизации всей системы государственных финансов. В этой связи была разработана концепция, и началось осуществление широкой бюджетной реформы в нашей стране, реформы, мультипликативный эффект которой сложно переоценить для реального роста и повышения конкурентоспособности всей национальной экономики России. Ключевая идея реформы — переход к бюджетированию, ориентированному на результат, а в итоге — укрепление экономических основ российского правового государства.

Предлагаемое вниманию читателей учебное пособие «Модернизация государственных финансов» посвящено системному изложению основных идей, принципов и механизмов современной бюджетной реформы. Авторами предпринят системный анализ экономических и административных преобразований, которые в условиях кризиса современной концепции государственных финансов затронули важнейшие аспекты развития народного хозяйства большинства индустриально развитых стран мира. Многоплановое совершенствование бюджетного устройства и бюджетного процесса направлено прежде всего на радикальное повышение эффективности формирования и использования государственных финансовых ресурсов.

В работе рассматриваются ключевые направления реформы, разработанной Министерством финансов РФ, на основе отечественных научных традиций и опыта с использованием наиболее перспективных международных разработок в этой области. Осмысление мирового опыта привело к существенным новациям в сфере экономической политики. Созданный стабилизационный фонд выступает ключевым фи-

нансовым инструментом макроэкономической стабилизации в период благоприятной мировой энергетической конъюнктуры. Впервые подобный фонд был успешно использован для решения двуединой задачи: демпфирование инфляционных процессов и обеспечение возможностей долгосрочного экономического роста.

Авторам книги — Мст. Афансьеву и И. Кривокову — удалось адекватно описать и объективно проанализировать тот путь интеллектуального поиска, который прошло Министерство финансов, готовя и проводя в жизнь базовые принципы современной бюджетной реформы. Конечно, ряд идей, изложенных в работе, ориентирован на перспективу, но тем яснее рубежи совершенствования содержательных аспектов бюджетной реформы. Настоящее учебное пособие отличается компетентным аналитическим взглядом на современную финансовую политику, может послужить основой цельного методического комплекса продвинутого уровня и представляет практическую ценность.

Развитие и углубление бюджетной реформы диктуется ходом экономических преобразований в нашей стране. Использование учебного пособия «Модернизация государственных финансов» послужит серьезной ступенькой в овладении профессиональными знаниями в сфере финансовой науки.

*Министр финансов
Российской Федерации*



А.Л. Кудрин

Предисловие авторов

Подготовка настоящего учебного пособия стала логическим следствием преподавания ряда общих и продвинутых курсов, посвященных бюджетной проблематике, на факультетах и в институте переподготовки кадров Государственного университета — Высшей школы экономики в 2004—2007 учебных годах. Научно-исследовательская работа была построена на основе анализа разработок Министерства финансов РФ. Изучение хода бюджетных реформ, в первую очередь во Франции и в США, стало основным информационным источником для подготовки данного издания.

Кроме того, «Модернизация государственных финансов» может рассматриваться как прямое продолжение популярного учебного пособия Мст. Афанасьева «Основы бюджетной системы». Новое учебное пособие задумывалось как продвинутый методический и аналитический материал для студентов старших курсов, аспирантов и слушателей послевузовской системы обучения и повышения квалификации.

Предлагаемое пособие носит прежде всего научно-практический характер и ставит своей ближайшей целью развитие аналитических компетенций для инновационных процессов в сфере государственных финансов и бюджетной сфере в целом. В пособии важное место уделено концептуальным вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, которое является содержательным ядром бюджетной реформы в России.

Авторы не всегда в полной мере разделяют концептуальные идеи, которые сформулированы в документах бюджетной реформы, а особенно некоторые подходы к ее реализации и администрированию. Однако в той же мере, в которой ряд легендарных российских реформ в денежной сфере представлен реформами Е.Ф. Канкрин, С.Ю. Витте, Г.Я. Соколь-

никова, нынешняя бюджетная реформа, начатая в 2004 г., продолжает историческую преемственность бюджетных реформ М.М. Сперанского, Н.Х. Бунге, В.Н. Коковцова, занимая в их ряду достойное место.

Глобализация экономических и финансовых процессов требует дальнейшей проработки и углубления бюджетной реформы в нашей стране. Авторы надеются, что их учебное пособие, пусть скромно, но сможет этому содействовать.

Мст. Афанасьев, И. Кривошов

Введение

Государственные финансы охватывают ту часть денежных отношений, которая связана с распределением и перераспределением стоимости созданного в обществе национального продукта. Эти средства аккумулируются органами государственной власти и местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих функций. Фактически государственные финансы являются инструментом вмешательства государства в экономику в целом, т.е. оказывают непосредственное влияние как на совокупный спрос, так и на совокупное предложение, соответственно, общество должно иметь возможность оценить результаты такого вмешательства.

Результативность бюджета государства как такового является заботой не только молодой демократии в России, но и стран — ветеранов демократии, таких как Великобритания, Франция, Швеция, США. Основная идея всех последних бюджетных нововведений в условиях современного мирового кризиса концепции государственных финансов — это переход к бюджетированию, ориентированному на результат¹, т.е. переход от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами, или в отечественной интерпретации — к программно-целевому бюджетированию.

Основная цель учебного пособия, как всех последних бюджетных нововведений в России и мире, — осмысление понятия и практическое использование метода бюджетирова-

¹ Во Франции, например, в 2001 г. был принят органический закон (т.е. уточняющий положения Конституции) относительно закона о бюджете (LOLF), направленный на реализацию принципа финансирования результата (см. приложение 1).

ния, ориентированного на результат (results-based budgeting). Категорийный аппарат этой актуальной области финансовой науки, ключевые достоинства и преимущества этого метода, механизм трансформации составили основное содержательное ядро настоящего издания.

Ход бюджетной реформы в России имеет определенное отражение в выступлениях прессы, а также некоторых научных публикациях. Однако пока эти исследования не систематизированы, носят разрозненный характер и, тем более, не стали предметом учебного пособия для студентов экономических университетов и слушателей системы переподготовки кадров.

Авторами учебного пособия в 2005—2006 гг. проводился анализ осуществляемых преобразований в бюджетной системе России, который нашел свое отражение в ряде совместных публикаций в ведущих академических экономических изданиях².

Вопросы модернизации государственных финансов с участием авторов обсуждались в ходе ежегодных научных конференций ГУ ВШЭ (например, 4—6 апреля 2006 г. на VII Международной научной конференции «Модернизация экономики и государство»³).

Методологические наработки авторов в области реформирования государственных финансов получили одобрение в качестве рекомендованной литературы для использования при изучении экономических дисциплин в некоторых ведущих

² См.: Управление сбалансированностью федерального бюджета: иностранный долг перед Россией // Вопросы экономики. 2005. № 4; Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 11; Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9.

³ *Афанасьев М.П.* Основные направления модернизации государственных финансов (мировой опыт) (http://www.hse.ru/temp/2006/04_04-06_conf_texts.shtml).

вузах страны⁴, а также в отдельных вузах и министерствах зарубежных стран, например Чехии и Болгарии⁵.

Существует значительный спрос на систематизированные и обобщенные знания в области реформирования государственных финансов России на современном этапе с учетом последних мировых тенденций. В разработанном авторами учебном пособии приводится международный опыт внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, и возможности его применения в России. Исследованы элементы программного финансирования в бюджете России, включая бюджетные целевые программы и проекты международных финансовых организаций.

Авторы рассматривают также ряд ключевых проблем, с которыми столкнулась бюджетная реформа в России на первом этапе ее реализации: финансирование и управление федеральными целевыми программами социально-экономического развития, оценка и контроль за эффективностью бюджетных расходов и др. Рассмотрены основные направления бюджетной реформы, сформулированные в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, обсуждение которой продолжается в настоящее время. Отдельно затронуты вопросы управления государственным долгом, в том числе с позиций методов бюджетирования, ориентированного на результат.

⁴ Кафедра экономической теории Всероссийского заочного финансово-экономического института (ВЗФЭИ) (http://www.vzfei.ru/rus/platforms/at/kurs_thema_16.htm); кафедра макроэкономического регулирования и планирования РУДН (http://web-local.rudn.ru/web-local/disc/disc_2795/liter.php); кафедра мировой и национальной экономики Всероссийской академии внешней торговли (для программы курса «Современные проблемы экономики России»).

⁵ The Faculty of Social and Economic Studies (FSE) of the J.E. Purkyně University in Ústí nad Labem (http://fse1.ujep.cz/knihovnaSVI_objednavky0604.pdf#search=%22krivogov%22); *Tsenov D.A.* Academy of Economics (http://www.uni-svishtov.bg/intranet/library/newst/S335_060627.HTM).

Кризис государственных финансов и новое бюджетирование

Последние десятилетия общество стало предъявлять новые, все более жесткие требования к государству в части качества выполнения им своих функций. Присутствие и влияние государства в экономиках многих стран возрастает, поэтому задача оценки последствий и понимания обществом такого влияния заставила многие страны пересмотреть свои взгляды на принципы и механизмы функционирования одного из самых важных элементов государственного устройства – системы государственных финансов.

Именно 90-е гг. прошлого века характеризуются тем, что во многих развитых странах был проведен ряд реформ в области государственных финансов, направленных на повышение результативности и прозрачности финансовой системы государства. В этот период была усилена ответственность органов власти за последствия принятий ими тех или иных мер и решений в различных отраслях экономики. В бюджетные процедуры внедрены элементы состоятельности при отборе государственных программ для финансирования и независимости оценки их эффективности, что позволило снизить субъективизм оценок и повысить качество бюджетного планирования.

Важно также отметить, что внедрение новых методов бюджетирования во многих странах еще не завершено, несмотря на то, что сами реформы были начаты более пяти, а иногда и десяти лет назад. В России в этом смысле бюджетная реформа является одной из самых «молодых», так как последний ее этап начат только в 2004 г. Однако этот факт не должен быть аргументом в пользу растягивания сроков реформы, поскольку, как еще писал министр финансов Витте в начале XX в., «в России необходимо проводить реформы быстро и спешно, иначе они большей частью не удаются и затормаживаются». Именно при участии Витте в конце XIX в. в России был проведен ряд реформ, затрагивающих финансовую систему государства: сокращены государственные расходы ввиду значительного бюджетного дефицита и осуществлен переход к профицитному формиро-

ванию бюджета; систематизирована налоговая (податная) система посредством более справедливого распределения налогов; проведена денежная реформа и введена золотая конвертируемая валюта (рубли), что способствовало притоку иностранных инвестиций, а также развитию кредитного рынка.

Современные требования общества к государственному управлению и, в частности, к государственным финансам создают новые вызовы государству для повышения качества выполняемых им функций и предоставленных обществу услуг.

§ 1. Подходы к проведению бюджетной реформы

Более 200 лет назад Декларацией прав человека и гражданина (1789) был провозглашен один из ключевых принципов организации правового государства: «Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходом...». В России, где до 40% произведенного ВВП перераспределяется через систему государственных бюджетов (и за эту принудительную услугу взимается соответствующая плата — около 5% ВВП), широким слоям общественности, бизнесменам, несущим основную налоговую нагрузку, целесообразно сообщить, как изменятся правила бюджетного процесса в ближайшем будущем (рис. 1.1).

Как уже отмечалось, основная идея всех последних бюджетных нововведений в условиях современного мирового кризиса концепции государственных финансов — это переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), т.е. переход от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами, или в отечественной интерпретации — на программно-целевое бюджетирование.

Во Франции, например, в 2001 г. был принят новый органический закон (т.е. уточняющий положения Конституции)

касательно закона о бюджете (LOLF), направленный на реализацию принципа финансирования результата⁶.

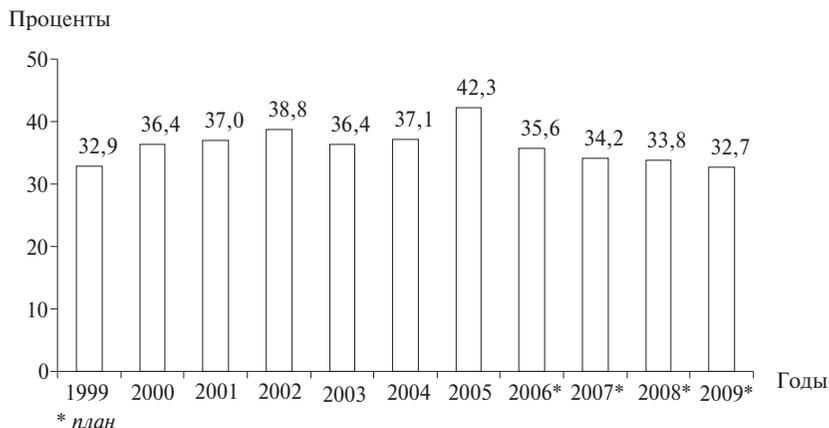


Рис. 1.1. Доходы расширенного бюджета России, % к ВВП

Источник: Минфин России

Внедряя новые методы бюджетирования и располагая ограниченными финансовыми ресурсами, государство стремится получить от их использования максимальный результат, или эффект. Также становится понятным, в чем же действительно заключаются цели деятельности государства и как государство обеспечивает их достижение. Основой программно-целевого бюджета в данном случае является соотношение финансовых ресурсов (расходов бюджета) и результатов деятельности государства⁷. Таким образом, построение программно-целевого

⁶ См.: *Camby J.-P.* La reforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. P.: LGDJ, 2002; *Barilari A., Bouvier M.* La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. P.: LGDJ, 2004.

⁷ Что считать результатом или эффектом деятельности государства — это предмет отдельного исследования (см., напр.: Вопросы экономики. 2005. № 11): для разных групп общества существуют разные цели и задачи государственного развития, и соответственно они по-разному оценивают эффективность деятельности государства.

бюджета сводится к двум связанным задачам (или этапам), указанным на рис. 1.2.

При этом одновременное решение указанных задач может привести к появлению значительных проблем в управлении бюджетом, так как будут одновременно меняться правила игры как в части финансирования государственных органов, так и в части организации их деятельности.

В рамках первой задачи важно сформировать устойчивую и работоспособную бюджетную систему государства, в которой должны быть четко определены, а также законодательно закреплены процедуры формирования и исполнения бюджета, классификация доходов и расходов, полномочия органов власти и участников бюджетного процесса (включая региональный и муниципальный уровни). Структура бюджета (как доходной части, так и расходной) должна быть максимально открыта и понятна обществу. Сама же бюджетная реформа на этом этапе должна быть (и может быть) максимально формализована. Обычно решение данной задачи сопровождается рядом реформ государственного управления.



Рис. 1.2. Этапы построения программно-целевого бюджета

Решение второй задачи, несмотря на кажущуюся простоту, является более сложным и, как правило, продолжительным по времени. Именно на этом этапе многие страны «спотыкались» и приостанавливали проведение бюджетной реформы, иногда возвращаясь на исходные позиции. Одной из проблем является тот факт, что на данном этапе нельзя формализовать все процессы, т.е. возникает проблема субъективизма оценок. Например, что считать критерием эффективности, какие программы необходимо отобрать для государственного финансирования и т.п. Другая проблема — ответственность органов власти (и соответственно последствия для них) за эффективное выполнение программ: ведь в случае неэффективного исполнения программ может встать вопрос о компетентности органа власти, ответственного за ее выполнение. На данном этапе также предъявляются новые требования к уровню образования и квалификации государственных служащих. Россия в настоящее время фактически находится в начале этого этапа.

Для эффективного проведения бюджетной реформы и закрепления ее достижений требуется соответствующая законодательная база. В случаях когда процесс реализуется только на уровне исполнительной власти, в дальнейшем возникают существенные задержки и даже остановки в реализации реформ. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, означает, с одной стороны, увеличение свободы министерств и ведомств в распоряжении и управлении бюджетными средствами, а с другой — повышение их ответственности за достижение результатов. Основной акцент при планировании и исполнении бюджета смещается с внешнего контроля на внутренний — на уровень министерств и ведомств.

Некоторые страны прежде чем начинать всеобъемлющее внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, реализовывали отдельные пилотные проекты на

уровне одного или нескольких министерств. После этого программный подход с учетом выявленных проблем и соответствующих корректировок получал распространение на остальные министерства и ведомства.

Переход к методам бюджетирования, ориентированного на результат, часто сопровождается (увязывается) другими реформами: административной (выделение функциональных агентств и служб); системы учета и отчетности в государственном секторе (переход от кассового метода к учету методом начисления). Часто при этом создаются координирующие структуры на высшем уровне исполнительной власти.

Для контроля за реализацией программ применяется практика включения в структуру каждого органа исполнительной власти должности (например, на уровне заместителя министра) ответственного за внутренний учет. Этот специалист (или группа специалистов) может назначаться как парламентом, так и правительством (или минфином) и подчиняться напрямую руководителю данного органа исполнительной власти, хотя финансирование его будет осуществляться не за счет министерства.

При подготовке ежегодного отчета о реализации программ министерства на основе сравнения фактических значений показателей с целевыми ориентирами, как правило, должны объясняться причины полученных расхождений. Также должны представляться план дальнейших работ по обоснованию недостигнутых целей, расчет плана и бюджета на следующий год с учетом фактических результатов, оценка качества используемой в отчете информации.

Ниже будут рассмотрены опыт и уроки различных государств, которые внедряли в свою бюджетную практику элементы программного (или ориентированного на результат) бюджета.

США: Механизм рейтинговой оценки программ

США, наверное, накопили самый богатый опыт реформ бюджетного сектора. Еще начиная с 1949 г. в Америке предпринимались многочисленные попытки введения в бюджетный процесс элементов ориентации на результат, однако они не носили системного характера, а главная инициатива исходила от исполнительной власти и не пользовалась выраженной поддержкой парламента, следовательно, не была закреплена законодательно. Поэтому такие попытки, как правило, заканчивались при смене администрации.

Новый этап развития программно-целевого бюджетирования связан с Федеральным законом США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance and Results Act — GPRA), принятым в 1993 г. Этот закон определяет цели в области американской бюджетной политики, в том числе такие, как:

- совершенствование процедур выработки программных целей;
- совершенствование процедур измерения социальной и экономической эффективности реализации программ;
- повышение социальной эффективности программ;
- усиление ответственности государственных органов за результаты их деятельности;
- учет информации о результатах при распределении бюджетных средств;
- совершенствование государственного управления на федеральном уровне в целом.

Согласно GPRA каждое федеральное министерство и ведомство должно разрабатывать стратегический план (минимум на пять лет), план работы на год и отчет о выполнении плана работы за год. Вместе эти документы составляют замкнутый цикл планирования, исполнения принятых решений и оценки результатов.

Стратегический план должен включать в себя формулировку стратегической цели (mission statement) и определять общеэкономические (социально значимые) задачи на долгосрочный период, а также способы и ресурсы для их решения. План корректируется каждые три года.

На основе стратегического плана определяются краткосрочные цели, которые закрепляются в плане работы на год (Annual Performance Plan). В этом плане указываются целевые значения качественных и количественных показателей результатов, а также представляется информация о предполагаемых затратах на достижение целей. На базе годовых планов министерств Административно-бюджетное управление (US Office of Management and Budget — OMB) составляет агрегированный федеральный план работы на год, который передается в конгресс вместе с проектом бюджета. Хотя планы работы министерств формально не входят в пакет бюджетных документов и не одобряются парламентом, при обсуждении бюджета министерства представляют парламенту экономические обоснования по своим направлениям (подробные планы). Таким образом, они фактически являются «мягкими законами». Ход реформ носит постепенный характер: до всеобщего применения в федеральных министерствах новые концепции прошли проверку в пилотных министерствах.

Во многих развитых странах процесс подготовки бюджета (в отличие от его исполнения) формализован слабо. В США подготовка бюджета регулируется многочисленными нормативными актами и инструкциями как исполнительной власти, так и конгресса. Ключевую роль в подготовке бюджета играет не казначейство, а созданное для этой цели при Белом доме Административно-бюджетное управление (OMB), глава которого имеет статус министра и является членом кабинета министров. OMB ежегодно выпускает (или обновляет) подробную инструкцию для министерств о подготовке, представлении и исполнении бюджета, в том числе о составлении

стратегического плана, ежегодного плана работы и отчета (А-11, приблизительно 800 страниц). ОМВ также оказывает методологическую поддержку в выработке рекомендаций для министерств, например, по общим проблемам формирования целей и показателей.

Для сбора и обработки данных при подготовке бюджета ОМВ создало и поддерживает информационную систему МАХ. Система представляет собой базу данных, состоящую из 20 таблиц по разным аспектам бюджета и приложений (бюджетный план, баланс, классификации, состояние фондов, финансирование программ, персонал и др.). Субъекты бюджетного планирования могут вносить (изменять) данные, относящиеся к их деятельности, используя соответствующие коды. Таблицы связаны между собой многочисленными взаимными ссылками для выявления ошибок и несоответствий. ОМВ выпускает подробные инструкции для пользования системой.

При подготовке бюджета 2004 г. ОМВ начало процесс систематической оценки всех правительственных программ, для чего применяется механизм рейтинговой оценки программ (Program Assessment Rating Tool — PART, см. приложение 2). Оценка складывается из четырех частей с разными весовыми коэффициентами: цели и структура программы — 20%, стратегическое планирование — 10, менеджмент — 20, результаты программы и отчетность — 50%. Рейтинг определяется на основе опросного листа, который заполняют министерства, и состоит из 25 основных вопросов (плюс дополнительные по отдельным типам программ). ОМВ проверяет 20% программ в год, так чтобы к 2008 г. были охвачены все программы.

Примечательно, что из пяти возможных рейтингов (эффективна, умеренно эффективна, удовлетворительно, неудовлетворительно и нет данных о результатах) большинство получило именно последний рейтинг, что говорит о серьезных проблемах с измерением результатов. В частности, практичес-

ки никто не может достоверно посчитать предельное влияние затрат на результат (какой эффект даст вложение дополнительных ресурсов), также нет учета полных расходов на единицу произведенных услуг. Пока рано делать выводы об успехе применения PART, однако произведенные таким образом рейтинги могут быть необъективными, так как основываются на информации самих министерств о себе. В настоящее время конгресс не использует эту информацию в принятии бюджетных решений.

Ежегодно министерства готовят отчет о работе (performance report), который содержит:

- сравнение фактических значений показателей с целевыми;
- объяснение причин расхождений;
- план работ по достижению недостигнутых целей;
- оценку плана и бюджета на текущий год с учетом фактических результатов;
- оценку качества используемой в отчете информации (она, как минимум, должна активно использоваться менеджментом в текущей работе и (или) система сбора, записи и обработки информации должна быть качественной).

Отчеты направляются в ОМВ, президенту США и в конгресс.

Роль конгресса США в процессе формирования и использования бюджета значительно больше, чем в других странах. В 1978 г. конгрессом созданы ревизионные службы (Office of the Inspector Generals) — службы внутреннего контроля в министерствах. Они являются независимой частью министерств и получают деньги от конгресса, 57 ревизоров (по числу основных министерств и ведомств) назначаются президентом и утверждаются парламентом. Ревизор подчиняется напрямую главе министерства и два раза в год представляет конгрессу отчет о деятельности министерства, где в основном содержится описание проблем в управлении программами и текущей

деятельностью, а также рекомендации по их решению. Ревизоры уполномочены проводить любые проверки, ревизии и расследования в рамках деятельности министерства и при необходимости запрашивать информацию у других ведомств.

При конгрессе есть три основных независимых агентства: Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office — CBO), Управление учета (General Accounting Office — GAO) и Исследовательская служба Конгресса (Congressional Research Service — CRS). CBO играет важную роль в бюджетном процессе, предоставляя независимый экономический прогноз. Управление учета, или GAO (аналог российской Счетной палаты), имеет функции, несколько отличные от принятых в мире. Оно уделяет мало внимания собственно учету и отчетности. Его основная работа сводится к оценке экономической и социальной эффективности программ и к финансовым расследованиям. Большую часть работ GAO исполняет по заказу парламента, однако может действовать и по собственной инициативе, если считает вопрос важным или предполагает серьезные нарушения. Для выполнения своих функций GAO может проводить надзорные, исследовательские или прогнозные мероприятия по любым государственным программам, политикам, операциям или результатам. Кроме основного офиса в Вашингтоне управление имеет 11 региональных отделений с общим штатом в 3300 человек, работа распределяется между функциональными отделами (например, здравоохранение, образование и социальная сфера, оборона и т.д., а также отделы стратегии и прикладных исследований).

В соответствии с национальными стандартами (по материалам Government Auditing Standards, GAO, 2003 (<http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>)) аудит государственных организаций подразделяется на финансовый (financial) и операционный, или аудит эффективности (performance). Основная цель финансового аудита — подтвердить, что отчетность отражает реальное состояние дел и соответствует стандартам

учета и отчетности (например, GAAP). Операционный аудит представляет собой независимую оценку управления и результатов программ по объективным показателям. По результатам проверок, как правило, вырабатываются рекомендации по улучшению реализации программы.

Задачи аудита эффективности могут быть различны, например:

1) оценка результативности (степень достижения результата);

2) оценка экономичности и продуктивности использования ресурсов:

- (к 1 и 2) сравнение альтернативных подходов;
- сравнение затрат и результатов программы;
- соответствуют ли результаты целям программы, есть ли побочные (дополнительные) результаты;
- противоречия и (или) дублирование целей с другими программами;

• надежность и достоверность измерения результатов и информации о ходе программы;

3) оценка внутреннего контроля — методов и процедур, используемых для достижения целей программы, в том числе при планировании, организации, управлении и контроле реализации программы, а также системы измерения, мониторинга и отчетности по результатам программы.

Перечислим проблемы внедрения БОР, характерные для США. Организационная структура правительства США сложна и нелогична, функции часто дублируются. В США 15 департаментов (министерств), при них около 200 агентств, степень привязки которых к головным министерствам сильно различается, около 70 независимых агентств, близких по статусу к министерствам. Приблизительно на этом же уровне находятся 14 независимых комиссий (например, по ценным бумагам) и еще целый ряд организаций. О необходимости серьезной административной реформы речь идет давно, однако

процедуры согласования таких решений с многочисленными и иногда дублирующими друг друга комиссиями парламента делают проведение такой реформы очень сложным. Организационная структура тормозит введение БОР.

Роль конгресса в распоряжении бюджетными средствами очень велика. По закону взять какую-либо сумму из Казначейства можно только в соответствии с решением парламента. Таким образом, президент не может перераспределять средства между статьями одобренного бюджета даже в рамках одного направления или министерства либо допустить перерасход бюджета без одобрения парламента. Внутри министерств свобода распоряжения средствами различна, но в среднем меньше, чем в других развитых странах. Перераспределение между программами в рамках одной статьи без одобрения парламента обычно разрешено только в очень небольших размерах. Остаток неиспользованных средств в конце года переводится в казначейство и, как правило, не может быть перенесен на следующий год. Введение БОР предполагает предоставление достаточно большой свободы в распоряжении бюджетными средствами министерствам и ведомствам. Однако парламента не заинтересован в уменьшении своей роли и предоставлении дополнительной свободы исполнительной власти.

Новая Зеландия: система государственных контрактов

Бюджетирование, ориентированное на результат, закреплено в новозеландском Законе о государственных финансах 1989 г. Цель реформы — повысить экономичность и эффективность работы государственных органов, сместить акцент от валовых показателей бюджета к фокусированию внимания на целях государственных расходов и ожидаемых результатах. Реформа бюджетной системы Новой Зеландии считается одной из наиболее радикальных среди аналогичных преобразо-

ваний, проведенных в других развитых странах. Новая Зеландия применила систему контрактов между министерствами и департаментами, где четко определены результаты, которые должен добиться каждый департамент. Средства государственного бюджета выделяются в соответствии с согласованной стоимостью реализации задач, которые позволят достичь оговоренных результатов. Департаменты пользуются определенной свободой в управлении ресурсами, но несут ответственность за достижение результатов и публикуют детализированное заявление целей как часть прогнозного отчета департамента, который рассматривается парламентом при составлении бюджета. Ежегодно публикуется отчет, где по каждому направлению деятельности сравниваются факт и прогноз.

Правительство устанавливает общие цели экономического развития, которые являются ориентирами и не определены количественно. Они охватывают период в несколько лет и находятся в компетенции нескольких министерств. Конкретные цели и задачи, а также целевые значения показателей качества и объема бюджетных услуг устанавливаются на уровне министерств. Результаты должны быть связаны с общими целями и способствовать их достижению (однако не существует исчерпывающего списка мер или ожидаемых результатов, которые приведут к достижению каждой общей цели).

При управлении и оценке эффективности деятельности государственных органов основное внимание уделяется конкретным результатам. Однако в последнее время акцент смещается в сторону достижения более общих и долгосрочных целей (Management for outcomes). В настоящее время ведется активная работа по выработке подходов к измерению влияния действия государственных органов на достижение общих целей (например, проект Pathfinder (<http://io.ssc.govt.nz/pathfinder>)).

Внутренний контроль основывается на системе контрактов между департаментами и министерством, которые имеют

черты коммерческих. В частности, они определяют перечень работ (услуг) департамента для достижения целей, а также сроки, стоимость, порядок и показатели измерения результатов, вознаграждение, санкции за невыполнение обязательств, порядок отчетности. Департаменты регулярно предоставляют министру (и публикуют) отчеты о степени достижения результатов и стоимости проведенных работ. Министерства могут заключать контракты и с другими государственными или частными компаниями, что создает конкуренцию и способствует повышению эффективности использования бюджетных средств. Министерство может перераспределять ресурсы в определенных пределах без дополнительной санкции парламента.

Система внутреннего контроля департаментов и министерств может различаться, однако казначейство разрабатывает общие требования и подходы к организации внутреннего контроля и финансового менеджмента. Оно оценивает систему внутреннего контроля департаментов по 29 элементам на основе балльной системы (например, агрегированная информация для планирования и прогнозирования, информационная система финансового менеджмента, управление рисками, внутренняя управленческая отчетность, учет денежных средств и т.п.), чтобы убедиться в их способности предоставлять адекватную информацию для бюджетного процесса от планирования до отчетности (<http://www.treasury.govt.nz/dice>).

Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета и результатами деятельности департаментов в основном осуществляется соответствующими комитетами в ходе финансовых обзоров. Департаменты заполняют стандартный опросный лист, показывающий, как именно результаты их деятельности способствуют достижению общеэкономических целей.

Внешний контроль осуществляет также генеральный аудитор и контролер, который независим от правительства и подотчетен парламенту. Аудитор представляет независимую

оценку деятельности правительства и местных органов власти для парламента и общественности. Генеральный аудитор может проверять любые государственные органы, организации или предприятия в соответствии с запросом парламента или по собственной инициативе.

Кроме проверки финансовой отчетности и выявления фактов злоупотреблений служебным положением генеральный аудитор также проверяет результаты деятельности государственных органов (*performance audit*), в том числе эффективность и экономичность использования ресурсов, соответствие мандату и решениям парламента. Однако в компетенцию генерального аудитора не входят проверка эффективности работы резервного банка и выбор политики центральных или местных органов власти для достижения целей.

Проверка результативности проводится выборочно и планируется заранее. Список предполагаемых проверок публикуется ежегодно. Как правило, проверяются проблемные или потенциально проблемные участки. По результатам аудита в парламента представляется (и публикуется) отчет, где содержатся выявленные проблемы, а также рекомендации по их устранению. Иногда публикуется отдельный документ, содержащий рекомендации и анализ успешного опыта.

Методы и подходы различны в зависимости от целей и области, которая подвергается проверке, единой системы показателей эффективности не используется. Как правило, аудитор тесно взаимодействует с управляющим звеном и сотрудниками проверяемой организации (проводит опросы и интервью, рассматривает внутренние отчеты и другие документы). Широко используется дополнительная информация — опросы потребителей услуг, законодателей и смежных министерств, консультации с общественностью, привлечение экспертов, международный опыт (чаще опыт Великобритании), ранее проведенные исследования, анализ конкретных ситуаций (*case study*).

В бюджетном процессе используется информационная система Crown Finance Information System (CFISnet), представляющая собой защищенный канал, по которому министерства и департаменты могут оперативно обновлять и обмениваться информацией. Систему поддерживает бюджетный департамент казначейства, доступ к ней ограничен.

Переход на бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой длительный итеративный процесс. В Новой Зеландии этот процесс еще не завершен. Концептуально предполагается ориентация на общие экономические и социальные результаты (outcomes), однако до сих пор бюджет принимается в разрезе конкретных целей (outputs). Выработка подходов к измерению общих результатов и вклада каждой отдельной программы далеко не закончена.

Применение новозеландской модели контрактов будет эффективно работать только при сильном гражданском обществе, практическом отсутствии коррупции и прозрачности бюджетного процесса (информированности общественности о нем). Эти базовые условия существуют далеко не во всех странах, даже развитых.

Бюджетные реформы в Швеции

В начале 1990-х гг. Швеция пережила экономический кризис, который повлек за собой кризис государственных финансов и, как следствие, резкий рост государственного долга и дефицит бюджета. Такая ситуация требовала введения мер жесткой экономии и ускорила начало реформ государственных финансов. В конце 1990-х гг. Швеция перешла к среднесрочному бюджетному планированию (три года), формированию бюджета «сверху вниз» и ориентации на результат.

Согласно новой системе правительство сначала определяет общий объем бюджетных ресурсов на следующие три года в соответствии с экономическим прогнозом и финансовой по-

литикой, потом распределяет их между направлениями. При этом сумма по направлениям меньше общей суммы бюджета. Эта разница представляет собой предел отклонения погрешностей прогнозирования, причем, если для первого года это отклонение в пределах 1,5%, для второго — 2, для третьего 2,5%.

После того как размеры бюджетных расходов распределены по 27 направлениям, министерства имеют относительную свободу при распределении средств по отдельным статьям в рамках своих направлений. В Швеции 13 министерств, каждое может быть ответственным за несколько направлений, кроме того, некоторые направления относятся более чем к одному министерству.

Важная особенность системы государственного управления Швеции — автономия функциональных агентств, закрепленная в законе. Сами министерства занимаются в основном формированием политики в своей области, имеют небольшой штат и бюджет. Всеми государственными услугами занимается около 300 агентств (в которых занято 99% госслужащих), которые расходуют большую часть бюджета. Агентства самостоятельно принимают решения по кадровой политике и внутренней организации. Проведенное недавно укрупнение агентств усилило их независимость.

В бюджете, как правило, для каждого агентства есть отдельная статья, покрывающая все его операционные расходы, т.е. бюджетные документы не содержат информации о результатах, ожидаемых от агентств. Таким образом, информация о результатах практически не используется на этапе формирования государственного бюджета.

После определения объема расходов министерства направляют подведомственным агентствам письма-инструкции (Regleringsbrev), где в соответствии с руководством минфина министерства должны указать: 1) соответствие задач агентств среднесрочной программе правительства, 2) конкретные оперативные задачи и целевые показатели и 3) как именно агент-

ства будут отчитываться о результатах. На практике письма-инструкции очень различаются по содержанию: от общих слов о целях агентства — до объемных документов с большим количеством технических деталей. Большинство писем содержало рекомендации агентствам обращать внимание на результаты, а не конкретные инструкции по их измерению.

Письма-инструкции в таком виде имеют черты контракта между министерствами и агентствами, в то время как раньше это был неформальный диалог. Агентства рассматривают подробные инструкции как вторжение в автономию, которое может сделать традиционную систему управления менее эффективной. С другой стороны, у министерств нет технической возможности и достаточной информации, чтобы качественно разрабатывать задачи и целевые показатели для агентств, а главное — нет реальной возможности контролировать результатов. Очевидно, что необходимо усилить роль министерств в бюджетном процессе. Предполагается ввести должность заместителя министра по взаимоотношению с агентствами, в функции которого будут входить разработка и утверждение писем-инструкций, а также проверка отчетов.

На практике агентства неформально обсуждают с министерством цели и задачи, которые в дальнейшем утверждаются министерствами. Предполагается в будущем формализовать систему. Формализация только закрепит реально существующую ключевую роль агентств в определении задач и целевых показателей.

Каждое агентство готовит ежегодный отчет, который должен содержать данные о ресурсах, результатах, эффективности и качестве, в том числе в разрезе показателей (или задач письма-инструкции) за три последних года. Данные должны основываться на документах и известных методах подсчета. Однако согласно обзору Национальной службы аудита Швеции отчеты, как правило, содержат информацию об объеме работ, количественных показателях эффективности, а также

описательные материалы. Обычно отчеты очень большие, и необходимая информация размыта. Проблема в том, что задачи и показатели изначально министерствами не заданы. В настоящее время качество отчетов совершенствуется путем выделения показателей качества услуг и общеэкономических результатов. Таким образом, на сегодняшний день в Швеции возникла ситуация, при которой уже отказались от контроля за использованием ресурсов, но в то же время система оценки результатов еще не эффективна.

Как финансовую, так и результативную части отчетов проверяет Национальная служба аудита Швеции. На практике имели место случаи отрицательного аудиторского заключения. В подобных случаях Национальная служба аудита вырабатывает рекомендации по улучшению составления отчета.

Национальной службой аудита была введена система рейтинга финансового менеджмента агентств: А — «хорошо», В — «удовлетворительно», С — «неудовлетворительно». Отдельно оцениваются финансовые результаты (в частности, перерасход средств) и качество внутренней системы финансового менеджмента. Рейтинги публикуются, что позволяет привлекать внимание к проблемам и способствует поиску решений.

Великобритания: соглашения о бюджетных услугах

Реформы государственного управления в Великобритании 1980-х гг. были направлены на предотвращение кризиса государственных финансов. Изначально планировалось усилить контроль над расходами. Идея ориентации на результат возникла в конце 1980-х гг. (Next Steps Initiative). Из состава министерств были выделены функциональные агентства с четкими техническими функциями в сфере государственных

услуг. Министерства смогли сосредоточить свои усилия на формировании политики и контроле за агентствами, что не привело к существенному улучшению эффективности бюджетных услуг. В 1998 г. в Великобритании был проведен комплексный анализ государственных расходов, по результатам которого решено увязать распределение бюджетных ресурсов с обязательствами, которые принимают на себя министерства. С тех пор анализ расходов (Spending Review) проводится каждые два года.

Новый подход основан на соглашениях о бюджетных услугах (Public Service Agreements — PSA) между министерствами и казначейством сроком на три года. Среднесрочное планирование позволяет министерствам переносить неизрасходованные средства на следующий год в рамках одного направления. Соглашение декларирует общую цель или цели министерства, которые подразделяются на задачи и целевые значения показателей. Соглашения не содержат стоимостных показателей конкретных задач, однако включают, как правило, хотя бы один показатель эффективности или экономичности работы министерства. В соглашении обязательно указан ответственный за достижение целевых показателей. Для каждого PSA разработаны технические комментарии, где министерства подробно описывают, как именно будут измеряться результаты, включая источники данных, базовые показатели, определения и т.п. В 2000 г. в дополнение к PSA появились соглашения о качестве услуг (Service Delivery Agreements — SDA), содержащие перечень мер и план достижения поставленных целей: 19 действующих PSA содержат 130 показателей, большей частью касающихся общеэкономических результатов (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

В 2001 г. правительство разработало общие принципы выбора показателей и формирования системы показателей. Так, система показателей должна отражать цели и задачи организации, быть удобной для пользователей, сбалансированной,

устойчивой к изменениям в организации, интегрированной в организационную структуру и недорогой (издержки не должны превышать выгоды). Сами показатели должны быть четко определены, относиться к целям организации, не создавать отрицательных стимулов (например, к перерасходу средств). При формировании системы показателей необходимо обеспечить возможность своевременного получения информации, проверки ее качества и распределить ответственность. Каждое министерство разрабатывает свою систему показателей эффективности в соответствии с общими принципами (см. приложение 4 — Choosing the Right FABRIC: a Framework for Performance Information (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EDE/5E/229.pdf>)).

PSA и SDA определяют цели на уровне министерств, которые в свою очередь формируют перечень конкретных задач для функциональных агентств в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными правительством в 2003 г. (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/CBE/D4/target_set_guide.pdf). Обзор планов и отчетов казначейства Великобритании представлен в приложении 3. Планируется также заключать соглашения о бюджетных услугах (Local Public Service Agreements — LPSAs) между центральным и местными правительствами.

Казначейство оказывает методологическую поддержку другим государственным органам в обеспечении эффективности и экономичности расходования бюджетных средств. Рекомендации обобщены в так называемой Зеленой книге по оценке планов и результатов работы центрального правительства (Greenbook: Appraisal and Evaluation in Central Government (<http://greenbook.treasury.gov.uk/>)), где рассматриваются цели проекта (программы), анализ эффективности реализации проекта (программы), анализ результатов реализации. Также выпускаются рекомендации для отдельных министерств. В настоящее время ведется активная работа по улучшению качества информации об эффективности про-

грамм, которая включает в себя разработку методологий и информационных систем.

Казначейство находится в центре бюджетного процесса: оно утверждает все бюджетные заявки других министерств и представляет их парламенту. Поэтому внутри исполнительной власти именно казначейство контролирует расходы. Оно ежеквартально отслеживает прогресс министерств в выполнении задач PSA и представляет отчет парламентской комиссии. Отчеты о результатах публикуются министерствами ежегодно.

Организация внутреннего контроля является задачей министерств, и подходы могут сильно различаться, однако именно Казначейство назначает одно из высших должностных лиц каждого министерства ответственным за учет (Accounting Officer). Ответственный должен обеспечить организацию и качественную работу системы внутреннего контроля в соответствии с рекомендациями и стандартами казначейства. В каждом министерстве должна быть служба внутреннего аудита, которая помогает ответственному за учет в его работе (Government Internal Audit Standards (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/845FC/GIAS_2001 (272Kb).pdf)). Ответственный за учет подчиняется непосредственно главе министерства и представляет отчеты о работе министерства парламенту и Национальной службе аудита. Также казначейство способствует взаимодействию и обмену информацией между службами внутреннего и внешнего аудита, публикует рекомендации и наиболее успешный опыт в данном направлении.

Внешний контроль за расходованием бюджетных средств осуществляет Национальная служба аудита (National Audit Office), которая подотчетна парламенту и независима от правительства. В дополнение к аудиту финансовой отчетности министерств и ведомств в 1983 г. этой службе было поручено проверять экономичность и эффективность расходования

бюджетных средств. В компетенцию Национальной службы аудита не входит оценка политики министерств, однако отрицательный отчет об эффективности расходования средств может привести к рассмотрению вопроса Парламентской комиссией по государственным счетам (Public Accounts Committee).

Ежегодно Национальная служба аудита проверяет счета около 500 государственных органов и организаций, а также публикует 50—60 отчетов об эффективности расходования средств, причем последние могут касаться как целой системы, так и одного крупного проекта. Служба определяет проблемные области для проверки в ходе мониторинга и аудиторской деятельности.

Методология аудита эффективности различается в зависимости от объекта (как правило, методология указана в самом отчете). Широко применяются case study, изучение иностранного опыта, анкетные опросы и интервью, изучение отчетов, выезд на место, создание рабочих групп с привлечением экспертов, изучение статистики, консультации с общественностью и всеми заинтересованными и вовлеченными сторонами, фокус-группы, сравнения с аналогичными проектами.

Работа аудиторов по оценке эффективности направлена не только на выявление проблем, но и на обобщение наиболее успешного опыта в этой области и выработку рекомендаций по улучшению работы государственных органов. Например, в 2001 г. Национальная служба аудита опубликовала отчет об измерении результатов работы правительства, где рассматривалась вся система PSA в целом и практика отдельных министерств (Measuring the performance of government departments (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/0001301.pdf)). Эта работа представила общую картину хода реформы, выводы нашли свое отражение в рекомендациях правительству.

§ 2. Введение понятия «бюджетные услуги»

Основой новой организации бюджетного процесса в России должна стать широко применяемая в мире концепция (метод) бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках среднесрочного финансового планирования. Его суть заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения ими конкретных результатов (предоставления услуг). Эти результаты оцениваются в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на долгосрочную перспективу. Ключевым элементом проводимой в настоящее время бюджетной реформы является переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к финансированию конкретных бюджетных услуг, в том числе предоставляемых бюджетными учреждениями.

Понятие «бюджетная услуга» (или просто «услуга, оплаченная из общественных фондов») в данном случае должно отличаться от традиционного российского понимания данного термина, так как сама идея и модель бюджетирования, ориентированного на результат, основываются в первую очередь на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами.

В России до недавних пор (а зачастую и сейчас) не было принято говорить об услугах, оказываемых государством. Скорее наоборот, общество осуществляло свою деятельность для государства, в рамках государства и в целях государства. В тех же случаях, когда обществу необходимо получить со стороны государства некую услугу, оно наталкивается на значительные административные барьеры и высокие транзакционные издержки. Простейшие примеры: трудности при получении

компаниями лицензий и разрешений на ведение какой-либо деятельности или — частными лицами разрешительных документов. Часто в отношениях между государством и обществом присутствуют признаки контракта: государство оказывает конкретные услуги гражданину, за которые он платит деньги в виде пошлины (например, за получение документа). В этом случае возникает связь между оказанными услугами и платой за них.

С другой стороны, государство предоставляет общественные услуги (например, уборка или освещение улиц), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон «контракта», однако на практике этого не происходит из-за нарушений обязательств государства в качественном и своевременном предоставлении услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме).

Для получения более объективной оценки работы министерств, другими словами — степени их ответственности, объектом контроля, в том числе со стороны контрольных органов, должна быть не деятельность как таковая, а мероприятия (или программа мероприятий) и соответствующие результаты от достижения целей и решения задач. Применительно к нашей тематике объектом контроля становятся *бюджетные услуги*. Выводы контрольных органов в таких случаях могут быть дискуссионными и должны носить рекомендательный характер для принятия соответствующего решения правительством или уполномоченным органом. Государственный бюджет и по определению его расходная часть должны быть направлены на финансирование предоставления обществу услуг (в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны и т.п.) со стороны государства. Однако существует серьезное противоречие (или разрыв) между обязательствами государства в предоставлении обществу качественных бюджетных услуг и фактическими действиями государства, а также их оценкой со стороны общества.

В ходе переписи населения в 2002 г. президент России на вопрос о сфере своей деятельности сообщил переписчикам, что он «оказывает услуги населению». Это было несколько неожиданно, так как первые лица государства ранее не давали столь ясных ответов. Тем не менее в этой фразе скрыта важная мысль: цель государства в лице органов государственной власти — предоставление качественных, своевременных и экономических услуг населению (под населением или обществом нужно понимать не только конкретных людей, но и институты бизнеса, организации и т.д.).

В этой ситуации возникает вопрос: какие услуги, по какой стоимости и в каком объеме должно предоставлять государство обществу? Ведь сформированный перечень государственных услуг с оценкой их стоимости будет представлять собой прообраз бюджета государства (расходной его части), в котором, с одной стороны, будут изложены все направления деятельности государства, а с другой — дана их финансовая оценка.

Общество всегда предъявляет определенные требования к государству в части обеспечения безопасности, получения образования, услуг здравоохранения и т.д. Спрос этот ничем не ограничен, поэтому у государства просто не окажется столько средств, сколько требуется для удовлетворения всех требований общества. Государство со своей стороны также ничем не ограничено в предоставлении услуг (за исключением бюджетных ограничений), даже тех, которые не нужны обществу или тормозят его развитие, что приводит к росту государственных расходов и чрезмерному увеличению государственного бюджета. Стандартные рыночные принципы соотношения спроса и предложения здесь не работают. Каким же образом решать проблему формирования бюджетных услуг, которые необходимы обществу и могут быть профинансированы государством? Можно выделить две модели.

В *первой модели* органами власти формируется перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, который утверждается президентом или

правительством (например, в среднесрочных программах социально-экономического развития страны, посланиях президента парламенту, иных стратегических документах). Затем каждый распорядитель бюджетных средств выбирает из утвержденного перечня цели и задачи и уже на этой основе формирует план мероприятий и бюджетных программ. Для их реализации он должен представить обоснованные расчеты по их финансированию. На этой основе формируется бюджет на ближайший и последующие финансовые годы.

Подготовить исчерпывающее обоснование и найти взаимосвязь между целями (задачами, мероприятиями) бюджетных средств и объемами их финансирования удастся не всегда. Поэтому главные распорядители бюджетных средств будут стремиться сохранить свой бюджет хотя бы на уровне прошлого года. Оценку результатов своей деятельности они проводят сами, а результаты утверждают правительственные комиссии или министерства финансово-экономического блока.

Такая модель фактически и применяется в России: наряду со сметным финансированием главных распорядителей бюджетных средств начат процесс внедрения программного финансирования. Главные распорядители средств имеют как бы два бюджета: сметный (ведомственный) бюджет, утверждаемый законом о федеральном бюджете, и программный бюджет, отраженный в докладе об основных результатах деятельности (рис. 1.3).

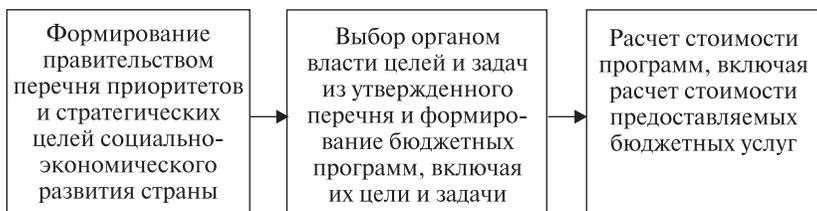


Рис. 1.3. Модель оценки стоимости бюджетных услуг на основе целей развития страны

Во *второй модели* на начальном этапе выявляются потребности общества в получении услуг от государства, например, в сферах правопорядка, здравоохранения и др. Существуют различные методы сбора такой информации: опросы общественного мнения, специализированные исследования, мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес-сообществ и объединений и др. Собранная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному), и затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам. Далее проводится бюджетная оценка программ, т.е. стоимости включенных в них мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые. В результате формируется перечень программ, которые будут предложены к реализации, с указанием объемов и источников их финансирования (рис. 1.4).

Для реализации второй модели должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена эффективно действующая двусторонняя связь «власть — общество». Россия не располагает столь эффективными механизмами взаимодействия между обществом и государством, поэтому применение такой модели для нее пока проблематично. Таким образом, в современных условиях, прежде чем государство сможет действительно эффективно начать внедрение новых методов бюджетирования, нужно сначала выделить и описать весь перечень бюджетных услуг, которые предоставляются органами власти, т.е. произвести их элементарный учет, и сформировать реестр бюджетных услуг в разрезе каждого органа власти. При этом одна и та же услуга не может предоставляться разными органами власти.

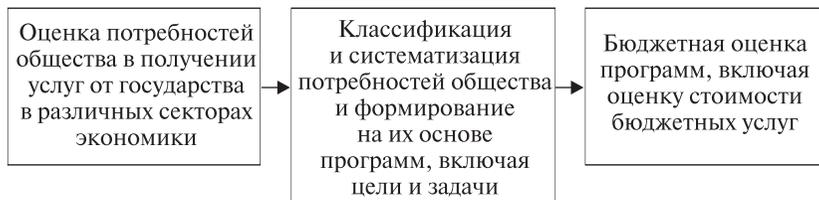


Рис. 1.4. Модель оценки стоимости бюджетных услуг на основе потребностей общества

На следующем этапе необходимо разработать стандарты качества и единицы измерения оказываемых органами власти бюджетных услуг. Очевидно, что данный этап требует глубокого осмысления со стороны органов власти, так как именно в этот момент происходит соотнесение содержания услуг и необходимости (т.е. спроса) в них со стороны общества.

На последнем этапе необходимо произвести оценку стоимости бюджетных услуг, и именно здесь часто возникают основные проблемы, так как на данном этапе фактически определяются объемы необходимого финансирования органов власти на плановый период, но не с позиций простого индексирования ранее произведенных расходов, а с позиций их эффективности. Соответственно объемы финансирования органов власти в плановом периоде могут существенно отличаться от уже выделенных средств в прошедшем периоде, в том числе и в меньшую сторону.

После систематизации всех бюджетных услуг, определения их стоимости и распределения по программам можно приступить непосредственно к оценке эффективности бюджетных расходов с целью внедрения и закрепления методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс.

§ 3. Программы развития и национальные проекты

Управление бюджетными расходами в бюджетных целевых программах

В России накоплен довольно большой опыт управления бюджетными средствами, структурированными в виде проектов и программ. Достаточно вспомнить пятилетние планы и государственные проекты по строительству объектов инфраструктуры. В современных условиях это федеральные целевые программы, инвестиционные программы и проекты международных финансовых организаций.

Перечень федеральных целевых программ (ФЦП) ежегодно утверждается в составе закона о федеральном бюджете. До 2004 г. нормативно-правовые документы, регламентирующие подготовку и реализацию ФЦП, не требовали от разработчиков и исполнителей программ четкого формулирования целей, которые можно количественно определить, и разработки системы измеримых показателей с определением их промежуточных и конечных значений, что, безусловно, отражалось на качестве самих программ.

Так, согласно заключению Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», утвержденному Коллегией Счетной палаты РФ 14 сентября 2004 г., подавляющее большинство предусмотренных в проекте федерального бюджета ФЦП не содержит количественно измеримых целей и индикаторов результативности. По мнению Счетной палаты, с которым трудно не согласиться, это затрудняет их использование как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами в соответствии с принципами бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Для устранения этих недостатков Правительство РФ приняло ряд нормативных актов, вносящих изменения в порядок

разработки и реализации ФЦП, в первую очередь это постановления Правительства РФ от 20 марта 2003 г. № 165 и от 25 декабря 2004 г. № 842⁸. В соответствии с последними внесенными изменениями кардинально меняется порядок разработки и реализации федеральных целевых программ. Предполагается, что уже на этапе разработки концепции программы должны готовиться предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации программы, должна проводиться предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предполагаемого варианта решения проблемы. Введено жесткое требование представлять в целевой программе развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей, а также их прогнозируемых значений для каждого этапа, также сформулированы требования, предъявляемые к целям программы. Закреплено требование проведения оценки эффективности по годам или этапам в течение всего срока реализации целевой программы, а также разработки государственными заказчиками методики такой оценки с учетом специфики программы. Ужесточены санкции к программам, результаты выполнения которых не соответствуют предусмотренным индикаторам и показателям эффективности. По таким программам после проведения специализированной и независимой экспертизы правительство может принять решение о корректировке целей, срока реализации и перечня программных мероприятий, о смене государственного заказчика, о сокращении финансирования за счет средств федерального бюджета, о досрочном прекращении реализации программы. Большое внимание уделено вопросам обеспечения открытости информации о ходе реализа-

⁸ Последние изменения внесены постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 93 «О внесении изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

ции программы и достижения поставленных целей, хотя в этой области по-прежнему остаются серьезные проблемы.

Также важно отметить, что доля расходов на федеральные целевые программы в общих расходах бюджета за последние годы существенно выросла (рис. 1.5).

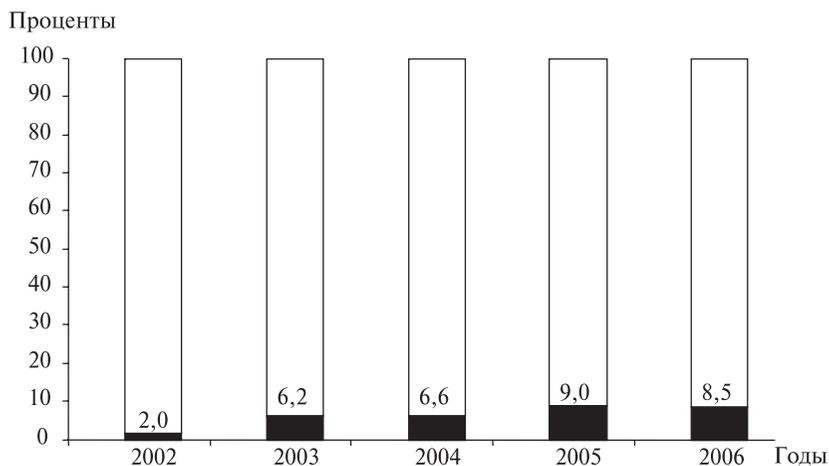


Рис.1.5. Доля расходов на ФЦП в общих расходах федерального бюджета

Источник: расчеты авторов, Минфин России.

Остановимся на отдельных аспектах управления и реализации ФЦП.

Анализ основных документов по программам⁹ показывает, что в большинстве случаев нереально четко идентифицировать органы управления ФЦП, определить их функции, полномочия и ответственность. Нет обоснованных и доста-

⁹ См. напр.: материалы информационного сервера по федеральным целевым программам (<http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi>).

точно отработанных механизмов определения расходов, связанных с управлением программами. Они, как правило, не выделены отдельной строкой в бюджете программ, а там, где определены общие расходы на управление, отсутствует их детализация по конкретным направлениям расходов. Выделяемые бюджетные средства на содержание органов управления ФЦП не подкреплены должным обоснованием. На этапе подготовки федеральных целевых программ расходы по управлению в некоторых случаях выделяются в отдельную статью, например «Управление программой» или «Содержание дирекции», однако данные об их использовании на этапах реализации программы могут отсутствовать.

Действующий порядок подготовки и реализации федеральных целевых программ, а также существующая и доступная отчетность по ФЦП в целом не предусматривают обязательного формализованного представления расходов в рамках программ по конкретным направлениям, категориям, компонентам. Отсутствует такая категория, как «Управление федеральной целевой программой». Формализовано только деление расходов по статьям «Капитальные расходы», «НИОКР» и «Прочие расходы». Причем именно на статью «Прочие расходы» часто приходится основная часть выделенных для финансирования программы бюджетных средств, включая средства на управление программой.

Финансирование расходов на управление программами осуществляется из федерального бюджета, при этом возможно использование двух моделей управления ими.

Первая модель заключается в том, что внутри министерства или ведомства создается специализированное подразделение, которое наделяется соответствующими полномочиями по управлению программой. Затраты, связанные с этим, будут складываться из сметных расходов на функционирование данного подразделения, включая фонд оплаты труда, налоговые отчисления, аренду, накладные расходы, связь, коммунальные услуги. Если функции по реализации ФЦП возлага-

ются на подразделение, которое осуществляет и другую деятельность, то необходимо определять доли фактически затраченного времени персонала на управление программой и на выполнение иных задач.

В законе о федеральном бюджете на 2005 г. только по трем программам и подпрограммам выделены расходы, связанные с управлением федеральными целевыми программами (на содержание дирекций). Например, по подпрограмме «Железнодорожный транспорт» эти расходы в 2005 г. составляли около 22 млн руб., по подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты на 2004—2010 годы» — примерно 52 млн.

Но главное заключается в том, что необходимо составлять перечень функций, которые возлагаются на дирекции, а также иные источники их финансирования (кроме федерального бюджета). Только при таких условиях можно обеспечить долевое выделение средств на управление ФЦП.

Вторая модель предполагает, что министерство или ведомство, ответственное за реализацию программы, осуществляет для этих целей закупку консультационных услуг на рынке. В этом случае затратами, связанными с управлением программой, будет являться стоимость заключенного контракта между министерством и компанией.

Опыт управления и финансирования ФЦП нельзя напрямую переносить на новые принципы бюджетирования, ориентированного на результат. Требуется внесение соответствующих изменений в нормативно-правовую базу подготовки, реализации, мониторинга и отчетности федеральных целевых программ. Наряду с более подробной расшифровкой расходов в рамках федеральных целевых программ необходимо выделять в обязательную отдельную категорию расходы, связанные с управлением ФЦП. Должен быть также утвержден порядок управления бюджетными целевыми программами, формализующий механизмы и процедуры их управления.

Фонд реформирования региональных финансов

Межбюджетные отношения, а также обусловленная ими система управления общественными финансами на региональном и местном уровнях являются одними из ключевых факторов устойчивого экономического развития и эффективного функционирования государственных институтов.

На протяжении большей части 1990-х гг. межбюджетные отношения и управление региональными и местными финансами в России являлись скорее ограничивающим фактором, нежели фактором, стимулирующим экономический рост и структурные реформы, необходимые для его обеспечения.

В 1998 г. постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999—2001 гг., ставшая первой среднесрочной программой структурных реформ в сфере межбюджетных отношений и управления субнациональными (региональными и местными) финансами. В соответствии с этой концепцией главными направлениями реформы являлись разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы страны, инвестиционная поддержка развития регионов и др.

Проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (далее — Проект) и Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) являются частями данной программы реформирования региональных финансов.

Соглашение о реализации Проекта между Правительством РФ и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) с привлечением займа МБРР было подписано 7 марта 2000 г. и вступило в силу 30 августа 2000 г.¹⁰

¹⁰ <http://www.fer.ru/rftap/descriptions.htm>

Целями Проекта являются подготовка и проведение комплексной реформы межбюджетных отношений, направленной на создание институциональных стимулов для обеспечения устойчивого экономического роста и повышения эффективности государственного управления, а также разработка, внедрение и распространение передовых методов и технологий в сфере управления субнациональными финансами.

Для выполнения целей Проекта определены следующие задачи:

- совершенствование бюджетного законодательства;
- создание механизма по повышению уровня соблюдения федеральных законов и нормативно-правовой базы в области управления бюджетной системой и поощрение ответственного поведения в налогово-бюджетной сфере на региональном и местном уровнях за счет внедрения соответствующих экономических стимулов;
- укрепление потенциала Правительства РФ в отношении мониторинга функционирования бюджетной системы и осуществления реформ на региональном и местном уровнях;
- укрепление институциональной основы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью осуществления бюджетных и структурных реформ.

Всего за 2002—2004 гг. ФРРФ была оказана финансовая поддержка следующим 15 регионам: Чувашская Республика, Республика Карелия, Краснодарский, Ставропольский и Хабаровский края, Астраханская, Вологодская, Калужская, Самарская, Саратовская, Пермская, Тверская, Челябинская области, г. Санкт-Петербург, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, на долю которых приходится 23% населения России и 17% расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В регионах, получавших субсидии ФРРФ, возросло качество управления региональными финансами, существенно улучшилось состояние бюдже-

тов. В большинстве этих регионов проведение структурных реформ, начатых при поддержке ФРРФ, продолжается и в настоящее время.

С 2005 г. в составе федерального бюджета создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ), действующий на основе тех же принципов, что и ФРРФ. В 2005 г. субсидии из данного фонда были получены следующими субъектами Федерации: Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Белгородская, Кировская, Ленинградская и Смоленская области. Этот фонд интересен также тем, что кроме непосредственно результатов реформирования региональных финансов получен важный опыт на уровне всей бюджетной системы России по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат. Регионы получали финансирование из данного фонда (субсидии) только после проведения и оценки независимыми экспертами результатов внедрения новых методов бюджетирования на региональном уровне, т.е. достижения поставленных актуальных целей и выполнения задач на основе системы показателей и индикаторов.

Новые подходы к бюджетированию: национальные проекты

Представленная в 2005 г. президентом России амбициозная программа развития социального сектора (здравоохранения и образования), агропромышленного сектора и жилищной сферы предполагает существенное увеличение государственных расходов на эти цели начиная с 2006 г.¹¹ Фактически национальными проектами охвачена наиболее уязвимая в настоящее время социальная сфера, которая требует незамед-

¹¹ Согласно предварительным оценкам прямые расходы федерального бюджета должны составить не менее 120 млрд руб. в 2006 г. и более 170 млрд руб. в 2007 г. (<http://www.rost.ru/main/what/06/06.shtml>).

лительных преобразований для повышения уровня жизни населения и дальнейшего развития экономики России. Другой не менее важный аспект — региональный охват национальных проектов, поскольку в их реализацию включены все субъекты Федерации. Ведь за последние годы существенно увеличился разрыв в уровне благосостояния населения крупнейших городов-миллионников и большинства регионов России.

Согласно принятым документам задачи, поставленные в рамках национальных проектов, сформулированы на ближайшие два года. Так, например, уже к 2008 г. планируется¹²:

в здравоохранении:

- в четыре раза увеличить объемы оказания высокотехнологичной медицинской помощи;
- полностью укомплектовать участковую службу квалифицированными врачами и медицинскими сестрами, обеспечить ее необходимым оборудованием;

в образовании:

- подключить больше половины школ страны к сети Интернет;
- выделить тысячи грантов талантливой молодежи, ученым, лучшим учителям;

в жилищной сфере:

- обеспечить адресную поддержку десятков тысяч молодых семей, молодых специалистов на селе;
- обеспечить массовое строительство новых микрорайонов;

на селе: направить миллиарды рублей для предоставления дешевых долгосрочных кредитов на строительство и перевооружение животноводческих комплексов, а также на развитие личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств (а это новые рабочие места и рост доходов сельских жителей).

¹² <http://www.rost.ru/main/what/05/05.shtml>

Важно, что в последнее время предпринят ряд шагов, направленных на повышение прозрачности национальных проектов и разъяснение обществу их целей и ожидаемых результатов. Для проектов определены целевые показатели оценки выполнения тех или иных мероприятий, а также стоимость их осуществления. Например, в табл. 1.1 представлены показатели национального проекта в области образования.

Таблица 1.1

Целевые показатели приоритетного национального проекта «Образование», которые предполагается достичь к концу 2007 г.

Основные мероприятия	Целевой показатель, ед. изм.	Значение показателя	Объем финансирования, млрд руб.
<i>Направление «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»</i>			
1. Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы	Число вузов	Не менее 30	20
2. Стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы	Число учреждений	6000	6
3. Предоставление грантов талантливой молодежи	Человек	Не менее 5000	0,4
4. Поощрение лучших учителей	Человек	20 000	2
<i>Направление «Внедрение современных образовательных технологий»</i>			
1. Разработка и размещение в открытом доступе информационных образовательных ресурсов	Количество программ	100	0,3
2. Развитие технической основы современных информационных образовательных технологий	Число школ, подключенных к Интернету	20 000	1,2
	Число расчетных комплектов для компьютерных классов в школах	Не менее 25 000	1,5

Окончание табл. 1.1

Основные мероприятия	Целевой показатель, ед. изм.	Значение показателя	Объем финансирования, млрд руб.
3. Оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием	Число школ	16 000	4,8
<i>Направление «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»</i>			
1. Создание университетов в Южном и Сибирском федеральных округах	Число университетов / мест	2/60 000	6
2. Создание бизнес-школ в московском регионе и г. Санкт-Петербурге	Число бизнес-школ / мест	2/1000	3
<i>Направление «Повышение уровня воспитательной работы в школах»</i>			
1. Дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство	Человек	—	7,7
<i>Направление «Развитие системы профессиональной подготовки в армии»</i>			
1. Создание в воинских частях учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы	Число учебных центров	100	0,5
2. Организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ (включая выплату специальных стипендий)	Количество учебных мест	10 000	0,4
<i>Проект «Сельский школьный автобус»</i>			
1. Приобретение школьных автобусов	Число автобусов	8000	2,08

Источник: Минобрнауки России.

В рамках национальных проектов предполагается существенное увеличение заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы. Однако вовсе не очевидно, что с повышением заработной платы работников здравоохранения и образования улучшится качество предоставляемых бюджетными учреждениями услуг.

Кроме задачи повышения благосостояния населения важно определить конечные результаты, которые общество ожидает получить от реализации проектов в каждый год реализации, а также в средне- и долгосрочном периоде, т.е. вполне определенно увязать увеличение государственных расходов с повышением качества предоставляемых государством бюджетных услуг, в том числе на региональном уровне (включая изменение системы управления, повышение прозрачности расходов, внедрение конкурсных процедур и т.п.).

Таким образом, для финансирования национальных проектов в настоящее время используются элементы бюджетирования, ориентированного на результат, в понимании, которое основывается на международной практике бюджетных реформ. Вместе с тем методология и принципы нового бюджетирования в полной мере отвечают требованиям национальных проектов и поэтому могут и должны быть применены при реализации и оценке эффективности национальных проектов. В противном случае можно создать дорогостоящую и малоэффективную систему по «освоению» бюджетных ресурсов.

Контрольные вопросы

1. Что такое метод бюджетирования, ориентированного на результат? Какова его идеология?
2. С какими реформами обычно сопряжено внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат?
3. Какие проблемы были выявлены при внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат, в зарубежных странах?

4. В чем состоят задачи аудита эффективности?

5. Назовите две основные модели формирования бюджета на основе реестра бюджетных услуг.

6. Почему нельзя переносить опыт реализации федеральных целевых программ в новую бюджетную практику?

7. В чем заключается модель фонда реформирования региональных финансов?

Ключевые понятия

Бюджетирование, ориентированное на результат

Бюджетные услуги

Система государственных контрактов

Рейтинговая оценка программ

Аудит эффективности

Фонд реформирования региональных финансов

Модель управления программой

Национальные проекты

А94 **Афанасьев, М. П.** Модернизация государственных финансов [Текст] : учеб. пособие / Мстислав Афанасьев, Илья Кривошов ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — 2-е изд. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — 439, [1] с. — Прил.: с. 329—429. — Лит.: с. 430—439. — 2000 экз. — ISBN 978-5-7598-0462-8 (в пер.).

В учебном пособии продвинутого уровня рассматриваются основные направления модернизации государственных финансов на основе бюджетирования, ориентированного на результат. Анализируются вопросы финансирования и управления федеральными целевыми программами, оценки и контроля эффективности бюджетных расходов, поддержания сбалансированности и устойчивости федерального бюджета.

Для студентов и аспирантов экономических и управленческих специальностей, для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров.

УДК 336.14(075)

ББК 65.261

Prof. Dr. Mstislav AFANASIEV, Ilya KRIVOGOV
MODERNISATION OF PUBLIC FINANCE
Moscow, HSE, 2007, 2nd ed., 440 pp.

Учебное издание

Афанасьев Мстислав Платонович
Кривошов Илья Викторович

Модернизация государственных финансов

Второе издание

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*
Редактор *Н.А. Беляева*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка и графика: *О.А. Иванова*
Корректор *Н.А. Беляева*

Подписано в печать 26.12.2006. Формат 60×88^{1/16}. Бумага офсетная. Гарнитура Newton
Печать офсетная. Усл. печ. л. 26,68. Уч.-изд. л. 21,68. Тираж 2000 экз. Заказ № . Изд. № 728

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71