

# Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика

**А.А. Беленчук****А.В. Бусарова****А.М. Лавров**

Как показывает анализ международного опыта, во многих развитых странах программный бюджет рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов власти на всех уровнях управления и приближения сложной информации о государственных финансах к формату, более доступному для граждан.

Согласно последнему исследованию Немецкого общества международного сотрудничества (GIZ) о практике внедрения программного бюджетирования в странах ОЭСР, 25 из 34 стран-участниц в той или иной мере осуществили или планируют переход на программный бюджет<sup>1</sup>.

Несмотря на значительные различия в стратегиях и последовательности внедрения инструментов программного бюджета, в целом можно выделить два типа программно-целевого управления общественными финансами (табл. 1).

Эти модели не являются взаимоисключающими, скорее, речь идет о различиях в акцентах при организации бюджетного процесса и определении структуры бюджетных расходов. В большинстве стран можно найти признаки обеих моделей, а, например, США – страна с наиболее долгой (с 1940-х годов) историей развития программно-целевых методов управления и бюджетирования – занимает уникальное «промежуточное» положение между ними.

<sup>1</sup> Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития?, [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf)

Франция и Россия относятся к числу стран, которые сравнительно поздно, в начале 2000-х годов, начали внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты.

В настоящее время Франция является очевидным лидером в практической реализации «административной» (формируемой «сверху вниз») модели программного бюджета. Начало реформы было положено принятием в 2001 г. Органического закона о финансовом законодательстве (*Loi organique relative aux lois de finances – LOLF*), который вступил в силу с 2006 г. (по ряду направлений до сих пор продолжается переходный период).

Бюджетная реформа в России в части внедрения программно-целевых методов бюджетирования, начатая в 2004 г., первоначально ориентировалась на «контрактную» модель. Это позволило провести необходимую подготовительную работу на уровне ведомств (формулировка целей, индикаторов деятельности, опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности, внедрение ведомственных целевых программ, накопление информации и т.д.). Однако информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности ведомств практически не использовалась в бюджетном процессе из-за отсутствия четко сформулированной общей системы целей федеральных органов исполнительной власти. С 2010 г., при формировании Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации на период до 2012 г., было обосновано решение о переориентации на «административную» (формируемую «сверху вниз») модель программного бюджета. Созданные (формируемые) во Франции и России инструменты бюджетирования,

Таблица 1

## Сравнение «контрактной» и «административной» моделей программного бюджетирования

«Контрактная» модель	
Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в рамках соглашений, в том числе – контрактов о предоставлении услуг	
Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада, ЮАР, скандинавские страны	<p>Преимущества:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- конкурсный отбор организаций (в том числе агентств) для предоставления общественных услуг;</li> <li>- заинтересованность и ответственность ведомств, отсутствие необходимости в сложных механизмах межведомственной координации;</li> <li>- более высокая степень использования информации о результативности в бюджетном процессе, в том числе – конкурентные механизмы распределения ассигнований.</li> </ul> <p>Недостатки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «рамочный» характер акта о бюджете;</li> <li>- усложнение функции органов власти, связанной с определением условий контрактов и контроля за их исполнением.</li> </ul>
Формат бюджета: в ведомственной структуре конкретные программы всегда носят внутриведомственный характер. Бюджет может содержать несколько сотен бюджетных программ, при этом на уровне парламента утверждается укрупненная структура расходов с правом (обязанностью) ведомств по ее детализации. Характерна для «парламентской» модели государственной власти.	
«Административная» модель	
Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в актах (решениях) «вышестоящих» органов власти	
Франция, Италия, Бразилия, Россия (с 2014 г.)	<p>Преимущества:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- единая методология формирования и оценки программ в разных сферах;</li> <li>- небольшое количество (от 100 до 150) программ, четкая структура расходов бюджета по целям и результатам политики.</li> </ul> <p>Недостатки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- необходимость сложных механизмов межведомственной координации;</li> <li>- риски формального контроля за достижением показателей и снижения самостоятельности (ответственности) ведомств.</li> </ul>
Формат бюджета: в разрезе сфер политики («миссий»), программ, мероприятий. Характерен для «президентской» модели государственной власти.	

Таблица 2

## Основные инструменты бюджетирования по результатам во Франции и в России

Во Франции	В России
32 миссии	41 государственная программа Российской Федерации
123 бюджетные программы	Подпрограммы государственных программ РФ
600 направлений	Основные мероприятия
Доклады о планируемых результатах (RAP)	ДРОНД в новом формате
Отчеты о достигнутых результатах (RAP)	Отчетная часть ДРОНД в новом формате с 2013 г.
Конференции по эффективности (защита докладов)	Итоговые коллегии министерств
Программный бюджет в экономическом разрезе	Новые виды расходов
Трехлетний бюджет	Трехлетний бюджет
Потолки расходов по бюджетным программам на три года	Планируется до 2020 г. в рамках формирования долгосрочной бюджетной стратегии

ориентированного на результат, в значительной степени совпадают (табл. 2).

Расходы бюджета Франции представляются в разрезе основных направлений государственной политики, закре-

пленных в Конституции (в числе которых безопасность, культура, здравоохранение, юстиция). Эти направления стали для Правительства Франции «миссиями», которые имеют скорее политическое назначение, используются в

Таблица 3

Сравнение миссий бюджета Франции и государственных программ Российской Федерации	
Миссия в бюджете Франции	Государственная программа Российской Федерации
Внешняя политика государства	Внешнеполитическая деятельность
Общее и территориальное управление государства	Региональная политика и федеративные отношения
Территориальная политика	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
Онношения с органами местного самоуправления	Развитие Северо-Кавказского федерального округа
Сельское хозяйство, рыболовство, продовольствие, леса и по-левые работы	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной промышленности, сырья и продовольствия
Экология, устойчивое развитие и благоустройство	Развитие рыбохозяйственного комплекса
Экономика	Развитие лесного хозяйства
Культура	Охрана окружающей среды
Здравоохранение	Воспроизводство и использование природных ресурсов
Школьное обучение	Экономическое развитие и инновационная экономика
Исследования и высшее образование	Культура России
Безопасность	Развитие здравоохранения
Гражданской безопасности	Развитие образования
Оборона	Развитие науки и технологий
Социарность, интеграция и равенство возможностей (межве-домственная)	Обеспечение государственной безопасности
Работа и трудоустройство (межведомственная)	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
Управление государственными финансами и собственными ресурсами	Обеспечение обороноспособности страны
Финансовые обязательства государства	Доступный срок на 2011–2015 годы
Возмещение и освобождение от налогов	Социальная поддержка граждан
Правосудие	Соответствие занятости населения
Спорт, молодежь и общественная жизнь (межведомственная)	Управление государственными финансами и государственным долгом
Город и жилий фонд (межведомственная)	Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации
Резервные фонды	Развитие внешнеэкономической деятельности
Социальный и пенсионный режимы	Управление федеральным имуществом
Средства массовой информации (межведомственная)	Юстиция
Несопоставимые миссии и государственные программы	Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики
Ветераны войны, национальная память и связи с народом (меж-ведомственная)	Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России
Государственный совет и контроль	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Общественное содействие развитию (межведомственная)	Развитие информационной системы
Управление деятельностью по правительству	Информационное общество (2011–2020 годы)
Иммиграция, предоставление убежища и интеграция	Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра
Заморские территории	Развитие атомного энергетического комплекса
Государственная власть	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности
	Развитие судостроительной промышленности
	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности
	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности
	Энергоэффективность и развитие энергетики
	Противодействие незаконному обороту наркотиков
	Космическая деятельность России
	Развитие транспортной системы

целях аналитической группировки программ, презентации проекта закона о бюджете и не являются бюджетными программами. Создание новой миссии – исключительная прерогатива Правительства.

Несмотря на ряд аналогий (табл. 3), формируемые государственные программы Российской Федерации заметно отличаются по своей сути от миссий программного бюджета Франции. Во-первых, государственные программы являются полноценным программным инструментом, в рамках которого устанавливаются цели, задачи, основные мероприятия и показатели результативности.

Во-вторых, государственные программы напрямую увязаны со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отрасли в частности. Методология формирования государственных программ Российской Федерации предполагает, что госпрограмма станет основным стратегическим документом в установленной сфере деятельности.

Государственная программа представляет собой инструмент комплексного планирования деятельности и ресурсов, необходимых для проведения этой деятельности. Речь идет как о планировании непосредственно расходов, так и о планировании реализации других инструментов государственной политики в их комплексной взаимоувязке.

Уровень бюджетных программ во Франции в целом может быть сравним с подпрограммами государственных программ Российской Федерации. После принятия бюджета во Франции на первый план выходит понятие «программы». Министр, отвечающий за ту или иную миссию, назначает ответственных за программы. Бюджетные ассигнования в рамках одной программы выделяются общей суммой, которая ограничивает расходы на данную цель. За выполнение программы может отвечать только одно министерство, при этом она разделяется на направления, которые связаны между собой. Ответственный исполнитель программы может вносить изменения в распределение бюджетных ассигнований между направлениями и по экономической классификации. Таким образом, именно ему принадлежит право реализации принципа взаимозаменяемости расходов внутри программы.

В методологии формирования государственных программ Российской Федерации также назначаются ответственные исполнители государственной программы, ее подпрограмм и основных мероприятий. Вместе с тем в данном случае российская практика построения программного бюджета усложняется тем, что некоторые программы (Развитие образования, Развитие здравоохранения) имеют

межведомственный характер не только на уровне подпрограмм, но даже на уровне мероприятий.

При формировании перечня государственных программ Российской Федерации было принято решение о формировании межведомственных программ именно для того, чтобы наладить межведомственное взаимодействие нового уровня. В результате в подготовке нескольких государственных программ Российской Федерации задействованы десятки главных распорядителей средств федерального бюджета. Процедуры межведомственного взаимодействия в таких программах существенно усложняют процесс работы, и было принято решение о разделении статусов органов исполнительной власти, участвующих в разработке программ – их разделили на соисполнителей, отвечающих за подпрограммы или имеющие полномочия в соответствующей сфере деятельности, и участников, отвечающих за отдельные мероприятия.

Характерной особенностью также является наличие отдельных элементов программного бюджетирования в бюджетном процессе, которые были внедрены в практику в рамках предыдущих этапов бюджетной реформы в России. В настоящее время решается задача по взаимоувязке всех элементов в единое целое. Так, в составе подпрограмм выделяются федеральные целевые программы, что не всегда дает возможность выстроить четкую иерархию целей, задач и показателей государственных программ.

Опыт Франции показал, что программная структура обязательно является четкой иерархической системой:

миссии → цели → задачи → программы → мероприятия программы

Выполнение этого условия необходимо также для построения программной классификации бюджетных расходов.

Выстраивание структуры и логики государственных программ означает существенное изменение всей системы планирования и управления в отрасли в целом. Сложность заключается еще и в том, что использование государственных программ в бюджетном планировании требует создания общих правил и процедур для всех программ. Переход к программному формату бюджета существенно ужесточает требования к проработке структуры государственных программ. Четкость структуры необходима в связи с тем, что в дальнейшем классификацию деятельности и, как следствие, бюджетных ассигнований на нее следует четко привязать к составу подпрограмм и основных мероприятий и ведомственных целевых программ в их составе.

Выстроить такую иерархию не всегда возможно по объективным причинам. Например, актуальной задачей в сфере развития транспортной системы Российской Федерации является повышение конкурентоспособности международных транспортных коридоров и комплексное развитие крупных транспортных узлов. Такая задача носит межведомственный характер, поскольку система агентств под управлением Минтранса России сформирована по видам транспорта. Ряд комплексных задач межведомственного характера решаются в рамках действующих федеральных целевых программ, в результате возникают задачи, решение которых осуществляется как путем реализации соответствующей ФЦП, так и путем реализации подпрограммы (по тем направлениям деятельности, которые не попадают в сферу ФЦП).

Учитывая эти объективные проблемы, необходимо в максимальной степени обеспечивать единый подход к формированию структуры целей, задач, подпрограмм (на уровне государственных программ) и целей, задач и ведомственных целевых программ (основных мероприятий) на уровне подпрограмм. При этом, на наш взгляд, эти два уровня должны увязываться между собой так, чтобы задача, которой соответствует подпрограмма, становилась целью соответствующей подпрограммы.

Столь жестких требований к иерархии целей, задач и бюджетных ассигнований на них в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности не существовало, поэтому задача однозначной увязки направлений деятельности с теми или иными целями и задачами является достаточно новой для современного этапа развития программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации.

Методология формирования государственных программ Российской Федерации предполагает их формирование на долгосрочный период (до 2020 г.), таким образом, они должны стать в перспективе долгосрочными отраслевыми стратегиями. При этом опыт работы со стратегическими документами показывает, что их реалистичность, и, как следствие, возможность применения в бюджетном процессе требуют формирования жестких долгосрочных заданных априори бюджетных ограничений. Такие ограничения должны появиться в процессе формирования долгосрочной бюджетной стратегии, которая и будет, помимо прочего, задавать «потолки» расходов по каждой государственной программе. Исходя из этой логики, каждый год при формировании очередного бюджета ассигнования на соответствующую государственную программу могут уточняться путем их перераспределения между мероприятиями в рамках

существующих ограничений. Новые направления деятельности в той или иной отрасли должны в основном финансироваться за счет повышения эффективности расходов по другим направлениям. Так, наличие жестких бюджетных ограничений должно заставить не только оптимизировать существующую деятельность и, как следствие, бюджетные расходы на ее ведение, но и подтолкнуть к поиску альтернативных вариантов решения ряда проблем, в том числе с учетом возможностей негосударственного сектора и использования различных рычагов государственного регулирования.

Во Франции «потолки» расходов по миссиям носят среднесрочный характер и устанавливаются на три года. Переход к программному формату бюджета предполагает изменение подхода к классификации и представлению ассигнований в бюджете. Для лучшего контроля за использованием государственных средств ЛОЛФ предусматривает двойное представление ассигнований каждой программы: по назначению (по мероприятиям) и по экономическому содержанию (фонд заработной платы, текущие расходы, инвестиции, помощь и пр.) — по разделам и категориям. Такое распределение ассигнований является индикативным, за исключением фонда заработной платы, который ограничен по объему.

В России в дальнейшем предполагается изменить подходы к формированию целевых статей расходов так, чтобы в законе о бюджете расходы были отражены по государственным программам и подпрограммам и затем детализировались по основным мероприятиям и ведомственным целевым программам.

Принцип асимметричной взаимозаменяемости предусматривает ограничение фонда оплаты труда и численности служащих по министерству на соответствующий год, а также разрешает использовать бюджетные ассигнования в составе программы на любые направления, кроме оплаты труда. Таким образом, все расходы внутри программы, за исключением оплаты труда, являются взаимозаменяемыми. Этот принцип обеспечивает реализацию одной из основных целей бюджетной реформы — предоставление государственным управленцам свободы при принятии оперативных решений по использованию бюджетных ассигнований в рамках поставленных перед ними задач.

Во время подготовительной работы по реализации данного направления в России при формировании федерального бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. осуществлен переход к новому формату классификации видов расходов, позволяющему обеспечить увязку распределения бюджетных ассигнований, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на соответ-

ствующий финансовый год и плановый период, с видами бюджетных ассигнований, установленными Бюджетным кодексом РФ.

Переход к программно-целевым принципам построения и исполнения бюджета во Франции привел к увеличению количества документов, направляемых в целях подготовки проекта закона о бюджете. В частности, одним из нововведений стала подготовка ежегодных Докладов о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований (*Le projet annuel de performances – PAP*) и Отчетов о результатах использования бюджетных ассигнований (*Le rapport annuel de performances – RAP*) в разрезе по миссиям. Согласно ЛОЛФ Парламент может вызвать и заслушать любого министра, потому что тот лично отчитывается за исполнение своих программ. Результаты достижения показателей эффективности ответственные исполнители программ представляют в Парламент ежегодно одновременно с обсуждением проекта закона об исполнении бюджета. Впервые ежегодные отчеты о результатах по каждой программе были составлены в 2006 г. и представлены одновременно с проектом закона об исполнении бюджета, как это и предусмотрено ЛОЛФ. Это событие завершило первый бюджетный цикл по методологии ЛОЛФ во Франции — от планирования расходов к достижению конкретных результатов. Ежегодные отчеты о результатах стали важной частью бюджетного процесса.

Аналогичный инструмент программно-целевого бюджетирования — Доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти — функционирует с 2004 г. и в России. Именно многолетняя практика формирования субъектами бюджетного планирования докладов во многом способствует в настоящее время процессу подготовки проектов государственных программ.

Недавнее внесение изменений в Положение о Докладах, вступающее в силу с 1 января 2013 г., позволит в дальнейшем осуществить взаимоувязку этого документа с государственными программами Российской Федерации. Новый формат докладов подразумевает включение в его состав деятельности ведомства по всем государственным программам, в реализации которых оно принимает участие.

В России, равно как и во Франции, еще не в полной мере применяется практика рассмотрения альтернативных вариантов решения проблем в сфере реализации государственных программ. Разделы, посвященные описанию и комплексному планированию инструментов государственного и правового регулирования, являются наиболее слабыми в существующих проектах.

На сегодняшний день довольно сложно определить границу сферы реализации некоторых государственных программ Российской Федерации. Цели и задачи отдельных государственных программ РФ ставятся настолько широко, что они выходят за границы деятельности федеральных органов исполнительной власти. В решении ряда задач участвуют субъекты Федерации — в государственных программах, реализация которых планируется в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Также в программах участвуют внебюджетные фонды и различные юридические лица, в том числе и частные компании. Оценка и планирование деятельности таких участников, оценка рисков, возникающих в связи с тем, что федеральные органы исполнительной власти не имеют на них прямого влияния, пока являются слабыми сторонами многих проектов государственных программ. Можно говорить о том, что методология корректного отражения деятельности таких участников еще недостаточно проработана. Нормативно-правовая база содержит только общие подходы, а применение этих подходов для каждой конкретной программы — это пока скорее планы на будущее.

Сложность отражения регионального аспекта в государственных программах Российской Федерации наиболее остро проявляется при подготовке двух государственных программ РФ: «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». Перечень государственных программ сформирован в основном по отраслевому признаку и наличие в перечне двух межотраслевых региональных программ наглядно демонстрирует отсутствие однозначного методологического решения по увязке отраслевого и комплексного территориального развития.

Во Франции как в унитарном государстве взаимоотношения с регионами строятся в первую очередь по отраслевому принципу. Координация отраслевых интересов на конкретной территории региона — забота префекта, который является главой Департамента (основной территориально-административной единицей во Франции). В свою очередь, префект и его аппарат являются органом французского Министерства внутренних дел.

В целом, по результатам проведенного сопоставления системы построения программных бюджетов во Франции с аналогичной реформой в Российской Федерации можно сделать вывод о том, что общие подходы и идеология реформы имеют ряд общих черт, однако при этом по отдельным направлениям особенности этих стран диктуют различный выбор из существующих альтернативных вариантов.