

РОССИЙСКИЕ БЮДЖЕТНЫЕ РЕФОРМЫ: ОТ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДО ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.*

Аннотация

В статье рассмотрены направления и основные результаты бюджетных реформ, проведенных в рамках начатой в 2004 г. административной реформы Российской Федерации, одной из целей которой было сделать деятельность государственного сектора эффективнее, прозрачнее, в том числе при формировании и исполнении государственного бюджета. В течение этих десяти лет были осуществлены важные шаги, направленные на усовершенствование бюджетного процесса, налогового планирования, межбюджетных отношений. В последние 15–20 лет подобные реформы были проведены в большинстве развитых стран мира. Эти реформы включают переход на бюджетирование, ориентированное на результат, которое предполагает увязывание информации о результатах деятельности с распределением ограниченных бюджетных ресурсов и достигается посредством применения программно-целевого распределения расходов, а также проведения постоянного мониторинга их эффективности и использования этой информации для оценки деятельности государственного сектора.

Авторы проводят сравнение традиционной (затратной) модели бюджетирования и модели управления по результатам (БОР – бюджетирование, ориентированное на результат) и делают вывод, что переход на БОР в корне изменил не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами, поскольку это потребовало использования программно-целевых методов бюджетирования и формирования бюджета в программном формате

Программно-целевое бюджетирование позволяет объединить все способы достижения целей государственной политики. В связи с этим его можно рассматривать как один из наиболее перспективных инструментов повышения эффективности государственного сектора.

Ключевые слова: бюджетные реформы; сектор государственного управления; бюджетный процесс; бюджетирование, ориентированное на результат; программно-целевое управление; программное бюджетирование; государственная программа.

* *Афанасьев Мстислав Платонович* – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственных финансов НИУ ВШЭ. E-mail: mstafan@hse.ru

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

Шаш Наталия Николаевна – доктор экономических наук, профессор кафедры государственных финансов НИУ ВШЭ. E-mail: nat_vshu@mail.ru.

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

Бюджетные реформы в рамках модернизации сектора государственного управления

За последние 15–20 лет понимание того, что качественное государственное управление является ключом к стимулированию социально-экономического развития, послужило стимулом к изменению представлений о роли государства. В связи с возросшими запросами глобальной экономики государственные структуры, стараясь соответствовать изменившимся внутренним и внешним условиям, вынуждены меняться и проводить реформы в секторе государственного управления.

Анализ международной практики подтверждает успешность и необходимость проведения подобных реформ прежде всего с точки зрения достижения целей государственной политики и повышения эффективности деятельности государственного сектора (Khan & Hildreth, 2002). Необходимым условием проведения таких реформ стало повышение прозрачности, в особенности по отношению к целям и ожидаемым результатам, которых надеялись достигнуть правительства по всему миру.

Происходившие в то время изменения находились в полном соответствии с принципами эффективной бюджетной политики, которая должна быть направлена на достижение устойчивого развития страны, повышение результативности государственных расходов, улучшения качества и доступности услуг, предоставляемых государством.

Инициированная в начале XXI столетия административная реформа в России имела целью проведение модернизации принципов функционирования государственного сектора, исполнения государством своих функций и деятельности государственных структур, которым делегировано исполнение этих функций. Суть этих нововведений заключалась в том, чтобы сделать деятельность государственного сектора эффективнее, прозрачнее, в том числе при формировании и исполнении государственного бюджета. В связи с этим в рамках проводимой в России реформы государственного управления были осуществлены важные шаги, направленные на усовершенствование бюджетного процесса, налогового планирования и межбюджетных отношений. Бюджетные преобразования мобилизуют участников бюджетного процесса и позволяют оценивать эффективность деятельности исходя из результатов работы, а также являются важными предпосылками повышения эффективности государственного сектора управления.

Логика бюджетных реформ в развитых странах

История реформирования бюджетного процесса всегда рассматривается в контексте более широкой административной реформы. При этом следует отметить, что в большинстве развитых стран реформы государственного сектора проходили в два этапа (Афанасьев, 2006, с. 20):

1-й этап – основные реформы, которые в большинстве своем направлены на укрепление дисциплины в государственном секторе;

2-й этап – передовые реформы, нашедшие свое воплощение, в частности, во внедрении системы БОР и договорных отношений в бюджетный процесс и реформировании области государственных закупок.

В этой связи необходимо обратить внимание на то, что проведение основных реформ включает меры по введению бюджетных ограничений, а также придание бюджету общей ориентации на результат посредством измерения получаемого экономического и социального эффекта. Это означало признание того, что конечной целью производимых бюджетных расходов является предоставление услуги, а не их соответствие сметам, утвержденным для государственных учреждений (Афанасьев, Кривоногов, 2006). При переходе на БОР главный акцент проведения государственного аудита смещается на оценку эффективности произведенных расходов.

В то же время следует отметить, что в числе важнейших проблем, необходимость решения которых и подтолкнула страны к внедрению БОР, были проблемы ежегодного увеличения государственных расходов и роста недовольства граждан качеством услуг, оказываемых государством (Philip, 1995). Таким образом, одними из главных целей бюджетной реформы в развитых странах стали:

- 1) снижение государственных расходов, в частности на обслуживание государственного долга;
 - 2) повышение качества предоставления населению государственных услуг.
- Технология БОР лучше всего отвечает поставленным целям, поскольку имеет целый ряд очевидных преимуществ, в числе которых следует назвать:
- концентрацию внимания государственного сектора на достижении результатов;
 - возможность получения более качественной и полной информации о приоритетах и целях правительства, а также о том, какой вклад в их достижение вносят бюджетные расходы по соответствующему направлению;
 - перенос акцента в бюджетном процессе на планирование и осуществление действий, в ходе которых показатели результативности отражают информацию о том, какие расходы действительно эффективны, а какие – нет;
 - повышение прозрачности государственного сектора посредством предоставления полной информации о результативности его деятельности не только правительству, но и широкой общественности.

Однако необходимо обратить внимание, что интегрирование в бюджетный процесс элементов ориентированности на результат во всех странах происходило по-разному, как в составе глубинных реформ государственного сектора, так и в рамках реализации отдельных программ повышения эффективности управления государственными финансами¹. Переход на БОР предполагает увязывание информации о результатах деятельности с распределением ограниченных бюджетных ресурсов, достигается посредством использования программно-целевого распределения расходов и проведения постоянного мониторинга их эффективности и распространения этой ин-

формации для оценки деятельности государственного сектора (Де Брюйн, 2005, с. 98).

Несмотря на полученные достижения, все страны, осуществлявшие эти реформы, столкнулись с проблемами улучшения качества информации, касающейся результативности деятельности и ее использования в бюджетном процессе; в частности, требовалось определить, как правильно установить зависимость между полученными результатами и выделяемыми ресурсами и какие методы следует применить для усовершенствования механизма оценки эффективности деятельности в государственном секторе.

Опыт развитых стран, начавших активно использовать БОР, позволил сделать некоторые весьма ценные выводы для российской практики (Budgeting in Russia), а именно:

- не существует единой модели построения БОР и каждой стране необходимо разработать свой подход с учетом политических и институциональных особенностей;
- критически важно осуществлять планирование бюджетных расходов интегрированно;
- информация о результативности должна в обязательном порядке найти отражение в бюджетном процессе;
- недопустимо автоматически переносить результаты оценки эффективности на процесс распределения ресурсов, потому как такой подход может привести к искажению стимулов, что особенно важно в случае выявления низких показателей эффективности (Performance Budgeting ...).

Новые, более жесткие требования к государству в части выполнения им своих функций сделали необычайно актуальной задачу повышения эффективности функционирования всей системы государственных финансов. В результате это привело к формированию совершенно иной модели управления государственными финансами.

Новая модель управления государственными финансами

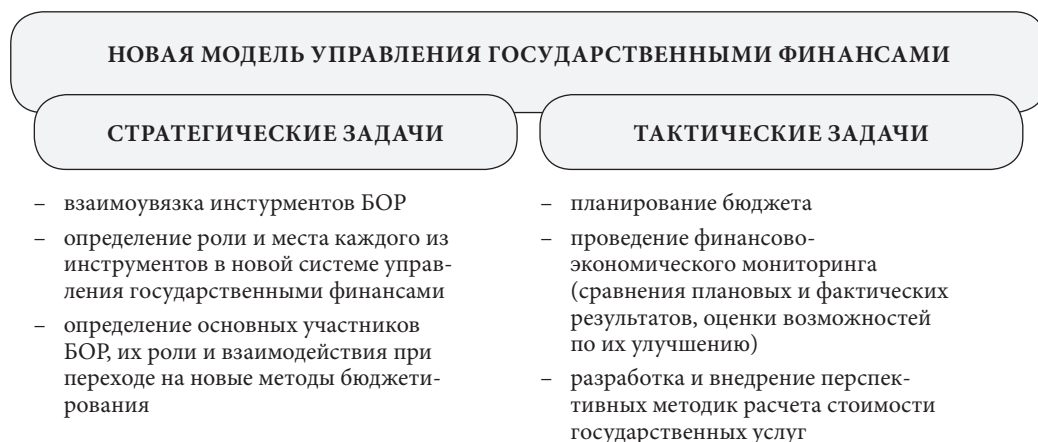
Управление, основанное на результатах, стало термином, описывающим такую систему управления, согласно которой каждое действие измеряется определенными достижениями в сфере управления государственными финансами. Этот подход в большинстве стран воплотился в переходе к принципам бюджетирования, ориентированного на результат.

Внедрение инструментария БОР в бюджетную практику потребовало формирования такой модели управления государственными финансами, которая была бы способна координировать между собой стратегические цели развития государства с тактическими целями каждого отдельного ведомства, с задачами учреждений–поставщиков услуг, количественными и качественными показателями их выполнения, с необходимыми финансовыми ресурсами, утвержденными в бюджете государства.

Эта новая модель управления государственными финансами была призвана обеспечить решение как стратегических, так и тактических задач (рис. 1). Перечисленные задачи дают возможность внедрить в бюджетный процесс технологии, позволяющие не только создать новую модель управления государственными финансами, которая, по сути, становится непрерывной системой мониторинга и оценки результативности предпринимаемых действий по реализации государственной политики, но и совершенствовать ее в долгосрочной перспективе.

Рисунок 1

Новая модель управления государственными финансами*



* Предложено авторами.

При этом следует отметить, что модель управления по результатам отвечает всем требованиям, предъявляемым к органам государственной власти, в числе которых: демонстрация достигнутых результатов, расширение ответственности и подотчетности потребителям государственных услуг (Wildawsky & Caiden, 2005, p. 179).

Участники бюджетного процесса становятся заинтересованными не столько в самой деятельности, сколько в полученных результатах, в оценке того, были ли достигнуты конечные результаты при осуществлении конкретных направлений государственной политики.

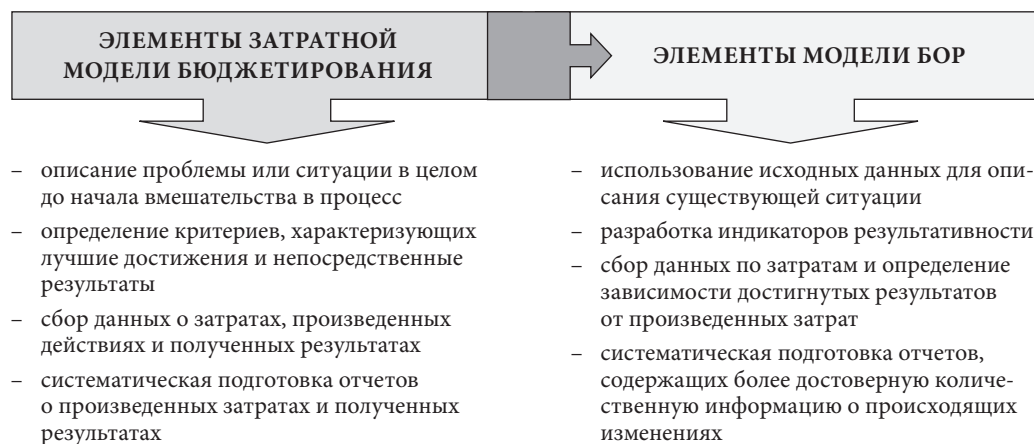
В рамках модели управления по результатам важную роль приобретает оценка эффективности, которая рассматривается в более широком контексте как находящийся в распоряжении способ анализа, способный привести участников бюджетного процесса к наилучшему его пониманию, начиная с этапа разработки бюджета до его воплощения в объем конкретных государственных услуг и анализа полученных результатов (Rabin, 2006, p. 231).

Традиционная модель бюджетирования, основанная на затратах, построена для ответа на вопросы: «Что было сделано? Были ли мобилизованы необходимые ресурсы? Предпринимались ли установленные действия? Были ли оказаны услуги?», в то время как в рамках модели управления по результатам оценка эффективности используется для ответа на вопро-

сы: «Что означают полученные результаты? Что означают произведенные затраты? К чему привели имевшие место действия? О чем говорят затраты на выполнение мероприятий?» Таким образом, можно сказать, что система, основанная на результатах, обеспечивает обратную связь с достигнутыми результатами и стоящими перед государством целями (рис. 2).

Рисунок 2

Сравнение традиционной (затратной) модели бюджетирования и модели управления по результатам (БОР)*



* Предложено авторами.

Таким образом, можно сделать вывод, что традиционная (затратная) модель бюджетирования ориентирована на получение информации об административных и управленческих проблемах, тогда как в модели бюджетирования по результатам акцент делается на оценке произошедших изменений и на их восприятии участниками процесса, иными словами, БОР предоставляет информацию об успехе или неудаче стратегии, направленной на достижение желаемых результатов (Shah, 2007, p. 312). В таком контексте мониторинг результативности представляет собой непрерывный процесс сбора и анализа информации для оценки прогресса в достижении запланированных результатов и имеет большое значение для получателей государственных услуг, которым важны результаты деятельности государственного сектора.

При этом следует отметить, что переход на БОР в корне изменил не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами (Rabin, 1988, p. 153), поскольку это потребовало использования программно-целевых методов бюджетирования и формирования бюджета в программном формате.

Не стала исключением и Россия, которая в начале этого столетия, в рамках проведения административной реформы, начала внедрять технологию управления, основанную на результатах, т.е. стратегию управления, которая фокусируется на достижении конечных результатов и получении видимого социального эффекта (Kusek & Rist, 2004, p. 228).

Основные направления бюджетной реформы РФ

Масштабность российских бюджетных реформ затрудняет возможность их четкого разделения на отдельные этапы, которое в связи с этим носит достаточно условный характер; ее первый этап, направленный на укрепление системы исполнения бюджета², целесообразно связать с принятием (1998 г.) и вступлением в силу (2000 г.) Бюджетного кодекса Российской Федерации. В 2004 г. были приняты изменения бюджетного законодательства, ознаменовавшие появление института расходных обязательств. Основными новациями последующих редакций БК РФ стали удлинение горизонта бюджетного планирования и переход на трехлетний бюджет (2007 г.), использование бюджетной сметы (2008 г.), изменение классификации расходов бюджета (2009 г.). На протяжении всех последних лет в БК РФ ежегодно вносились изменения, которые затрагивали концептуальные вопросы от регулирования межбюджетных отношений до перехода на программно-целевое бюджетирование, что заложило правовые основы и обеспечивало законодательное обеспечение проводимой в стране бюджетной реформы.

Бюджетные реформы в нашей стране проводились по следующим ключевым направлениям, каждое из которых предполагало реализацию целого ряда новшеств (табл. 1).

Таблица 1

Основные направления бюджетных реформ Российской Федерации

Направление	Содержание
Реформа межбюджетных отношений	Разделение уровней бюджетной системы с четким определением на постоянной основе их обязательств и доходных источников и, что самое важное, полномочий по их регулированию
Реформа бюджетного процесса	Переход к среднесрочному финансовому планированию, совершенствование управления общественными финансами, основная задача которого – переход на среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат (СБОР)
Реформа бюджетной сети	Реорганизация и оптимизация сети бюджетных учреждений, «микроцентрализация» управления общественными финансами, повышение качества и эффективности оказания бюджетных услуг и переход на механизм их предоставления на основе госзаданий в рамках реализации положений ФЗ-83

В то же время, с точки зрения авторов, ключевая цель российской бюджетной реформы заключалась в переходе от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами, когда все бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при планировании которых основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов (Афанасьев, Кривоногов, 2005, с. 59). Важным результатом российской бюджетной реформы должна стать такая практика, когда при

формировании нового бюджета будут соотноситься финансовые результаты исполнения бюджета за прошлый период с качеством предоставленных за тот же период бюджетных услуг, оказанных государством, т.е. анализ эффективности и результативности бюджетных расходов.

Наряду с этим внедрение БОР предполагало переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры бюджетных ассигнований и повышения предсказуемости объема этих ресурсов в течение очередного бюджетного цикла. Среднесрочное бюджетирование обладает явным потенциальным экономическим эффектом, вследствие того что наличие подобной хорошо управляемой схемы способно повысить не только эффективность распределения ресурсов, но и рентабельность предоставления населению государственных услуг (Khan & Hildreth, 2002, p. 173). Кроме того, расширение горизонта планирования делает и сам бюджет более предсказуемым и тем самым более устойчивым.

Внедрение программно-целевого бюджетирования

В Российской Федерации важной точкой отсчета этого направления бюджетных реформ следует считать введение в действие Федерального закона N 115-ФЗ от 20.07.1995 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Этот Закон определил цели и содержание, а также общий порядок разработки прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации. По аналогии с ним в дальнейшем происходило формирование правовой базы большинства регионов в этой сфере.

Данные прогноза и концепции социально-экономического развития в Российской Федерации на долгосрочную перспективу лежат в основе программ социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. В соответствии с данными документами региональные программы социально-экономического развития должны были стать инструментом комплексного анализа ситуации в субъекте Федерации, формализации приоритетов и последующего планирования ключевых мероприятий, финансируемых за счет бюджетов всех уровней в среднесрочном периоде. Это, собственно, и подтвердилось временем – практика применения комплексных программ регионального развития в современной России стабильно развивалась, и в 2008 г. количество действующих в стране региональных программ достигло 50, что стало максимальным значением за десятилетие.

Предполагалось, что программы, с одной стороны, обеспечат эффективное встраивание документов, определяющих приоритеты развития регионов, в документы, определяющие приоритеты развития страны в целом (Программы социально-экономического развития Российской Федерации, позднее – Концепция социально-экономического развития до 2020 г.),

Программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

с другой – позволят скоординировать внутрирегиональные отраслевые приоритеты. Переход на программно-целевые методы управления позволил соотнести планируемые расходы с приоритетными направлениями политики страны, сместив акцент с управления затратами на достижение социально-экономических целей.

Следующим этапом бюджетных реформ в конце 1990-х и затем в 2000-х гг. стала разработка и реализация целого ряда целевых программ федерального уровня (федеральных целевых программ; далее –

ФЦП), нормативной базой для чего явилось постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 N 594 «О реализации федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» и Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2004 N 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации Федеральных целевых программ и Межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

В этот период эти программы стали одним из важнейших средств реализации структурной политики российского государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и сосредоточены были на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов власти.

Порядок реализации ФЦП предусматривал открытую конкурсную процедуру распределения средств, экспертные оценки результатов выполнения проектов, четкое определение направлений деятельности и адресность государственных вложений, призван был способствовать развитию здоровой конкуренции между получателями бюджетных средств за дополнительные источники финансирования и существенному повышению, эффективности использования бюджетных средств.

Однако, анализируя опыт внедрения ФЦП, можно сказать, что этот инструмент в Российской Федерации в начале 2000-х гг. был недостаточно эффективен и федеральные целевые программы из инструмента консолидации ресурсов на приоритетных направлениях развития во многом превратились в инструмент дополнительного финансирования текущей деятельности органов государственной власти (Афанасьев и др., 2012, с. 161).

Следует подчеркнуть, что невысокая эффективность программ главным образом была связана с недоработками государственных заказчиков на всех этапах жизненного цикла ФЦП, т.е. при их формировании, реализации и выработке механизмов контроля, а не с качеством самого инструментария целевого программирования. Тем не менее на тот момент федеральные целевые программы являлись наиболее прозрачным и отработанным инструментом реализации политики государства с использованием программно-целевых методов.

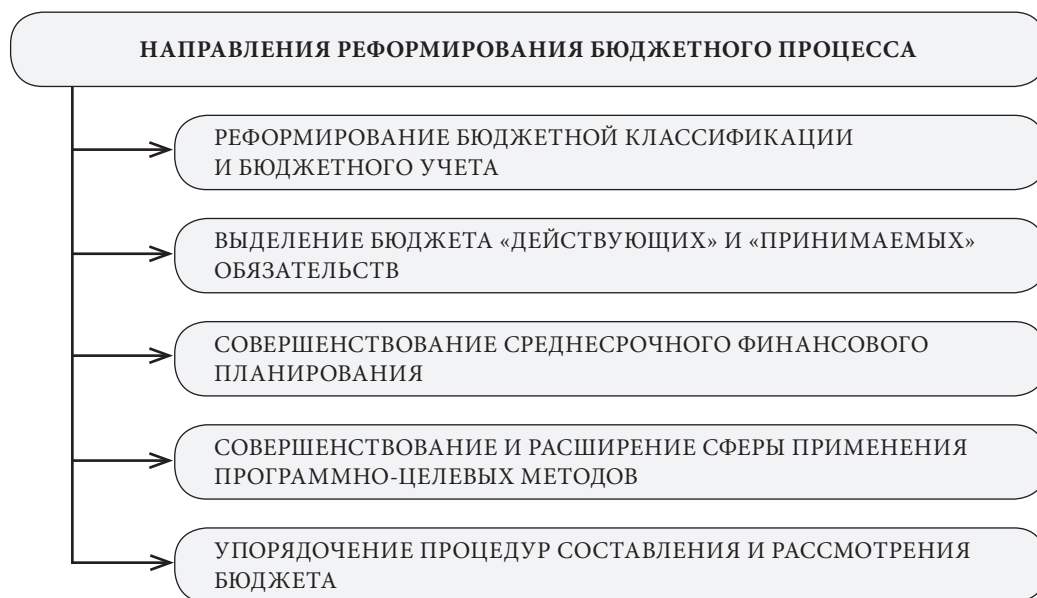
Федеральные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Необходимость в середине 2000-х модернизации федеральных целевых программ, повышения их эффективности и результативности была продиктована как задачами достижения высоких темпов экономического роста, так и перестройкой государственной системы управления. Одним из важных элементов бюджетной реформы был переход к многолетнему бюджетному планированию, который создавал новые возможности для повышения эффективности программных методов (Афанасьев, 2004, с. 132). Не секрет, что годовой цикл бюджетных планов вступал в противоречие с идеологией и практикой применения программных методов, которые по определению должны планироваться на несколько лет. Расширение применения программно-целевых методов, обеспечивающих тесную связь между выделяемыми бюджетными ресурсами и предусмотренными результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами, стало основным направлением бюджетной реформы.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2004 году» впервые появляется раздел «Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов», в рамках которого постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., ознаменовавшая начало построения законодательной базы проведения реформы бюджетного процесса, которое осуществлялось по пяти основным направлениям (рис. 3).

Рисунок 3

Основные направления Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.



Источник: составлено авторами на основе положений Постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 N 249.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 N 249 было утверждено Положение «О докладах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». Подготовка Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов) осуществляется для расширения применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат, исходя из реализации принципа эффективности использования бюджетных средств.

Первоначально задача подготовки ДРОНДов состояла в обеспечении Правительства Российской Федерации и Минфина России информацией, необходимой для составления сводного доклада Правительства о результатах и целях бюджетной политики и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год исходя из наиболее эффективного использования средств федерального бюджета для достижения планируемых результатов проведения государственной политики в целом и в сферах деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В 2005 г. в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса было утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.05 N 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». Ведомственная целевая программа должна была содержать комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, описываемой измеряемыми индикаторами – количественными показателями решения конкретной тактической задачи по годам. Кроме того, были предусмотрены индикаторы для определения степени достижения запланированных результатов и намеченных целей, а также запланированного уровня затрат, в том числе капитальных.

Ведомственная целевая программа – документ, устанавливающий цели, результаты и порядок деятельности главного распорядителя средств федерального бюджета (выполнение функций, оказание государственных услуг, реализацию мероприятий), направленной на достижение целей (решение задач), предусмотренных докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Этот вид программ создавался для упорядочения действующих расходных обязательств федерального бюджета, но на практике разработчики ведомственных программ часто использовали их как средство для аргументации дополнительных бюджетных расходов. В связи с чем, начиная с выхода Постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», наступает новый этап бюджетной реформы.

Государственная программа – это система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

С этого периода федеральный бюджет наряду с традиционной имеет программную часть, представляющую собой сово-

купность государственных программ, которые являются инструментом достижения целей долгосрочной стратегии развития страны.

Государственные программы разрабатываются исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Основные параметры утвержденных государственных программ подлежат отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Формирование государственных программ осуществляется исходя из следующих принципов:

- определения долгосрочных целей социально-экономического развития и показателей (индикаторов) их достижения и учета положений стратегических документов, утвержденных Президентом или Правительством Российской Федерации;
- наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития и бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- установления для государственных программ измеримых результатов их реализации (конечных и непосредственных результатов);
- интеграции государственных регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) мер для достижения целей государственных программ;
- проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, с привлечением независимых экспертов.

Принятие федерального бюджета на очередной период 2014–2016 гг., имеющего преимущественно программную структуру расходов, – это следующий этап бюджетной реформы в Российской Федерации, важность которого определяется тем, что данный процесс позволит не только увязать стратегическое и оперативное государственное управление, повысить эффективность бюджетных расходов, но и осуществить переход от затратного финансирования к бюджетированию, ориентированному на результат.

Переход на программное бюджетирование предоставляет целый ряд новых возможностей, наиболее существенными из которых являются:

- а) оценка бюджетных расходов на достижение конкретной социальной и/или экономической цели;
- б) анализ результативности бюджетных расходов и появление возможности сопоставления достигнутых результатов с затратами.

Таким образом, использование современной концепции бюджетирования позволяет решить проблемы аллокационной и экономической эффективности бюджетных расходов, что является ключевым фактором повышения эффективности деятельности государственного сектора в целом.

Контурь новых бюджетных реформ

Несмотря на ряд очевидных достижений, в связи с наличием особенностей, присущих действующей системе государственного управления и бюджетного планирования в Российской Федерации, существует ряд проблем, которые возникают при переходе на программное бюджетирование, среди которых можно отметить следующие:

- 1) трудности при выборе показателей результативности государственных программ;
- 2) наличие разногласий у участников бюджетного процесса в отношении состава и структуры расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ;
- 3) отраслевые особенности некоторых государственных программ, которые необходимо учитывать при оценке эффективности их реализации;
- 4) необходимость совершенствования системы государственного финансового контроля для дальнейшего обеспечения экономного и эффективного использования бюджетных средств;
- 5) выбор инструментария оценки эффективности, в том числе определение показателей результативности государственных программ (Афанасьев, Шаш, 2013, с. 64–65).

Кроме того, как показывает практика других стран, распределение бюджетных ресурсов постоянно нуждается в дальнейшей оптимизации в связи с корректировкой социально-экономических приоритетов и целей государственной политики. Более того, вследствие нерыночного характера предоставления государственных услуг необходимо постоянно совершенствовать работу, направленную на повышение эффективности бюджетных расходов. Таким образом, достижение определенного уровня эффективности становится очередным этапом на пути повышения эффективности функционирования сектора государственного управления. В связи с этим, несмотря на ряд очевидных достижений, процесс бюджетного реформирования, особенно в части внедрения программно-целевого бюджетирования, продолжает развиваться. Речь идет о том, что в ближайшие годы субъекты РФ в рамках перехода с 2016 г. на программные принципы формирования бюджетов должны проделать большой объем работы, в том числе по встраиванию существующих разрозненных документов программного характера ФЦП, разного рода региональных программ в новую модель бюджетирования.

Следующим важным направлением в рамках продолжения российских бюджетных реформ является переход на долгосрочное бюджетное планирование, которое будет осуществляться в рамках бюджетных правил и системы стратегического планирования, в связи с чем уже в середине этого года предполагается принять закон «О государственном стратегическом планировании». В соответствии с требованиями серьезной модернизации бюджетного законодательства, в этом году планируется подготовить новую редакцию БК РФ, который должен стать более систематизированным и удобным документом, отвечающим новым экономическим реалиям.

Тем более что в условиях экономической турбулентности нельзя исключать появления новых серьезных вызовов, обусловленных усугублением внешних и внутренних экономических дисбалансов, что требует постоянных корректировок бюджетной стратегии и бюджетной политики Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьев М.П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 130–139.
2. Афанасьев М.П., Кривошов И.В. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 11. С. 57–70.
3. Афанасьев М.П., Кривошов И.В. Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9. С. 103–111.
4. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов / М.П. Афанасьев, И.В. Кривошов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 439 с.
5. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
6. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н., Беленчук А.А. Программный бюджет / под ред. М.П. Афанасьева / М.А. Афанасьев, Н.Н. Шаш, А.А. Беленчук, Д.И. Березкин и др. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. 384 с.
7. Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М., 2005. 192 с.
8. Budget Theory in the public sector / A. Khan, W.B. Hildreth (eds.). – L.: Quorum books, 2002. 298 p.
9. Budgeting and Budgetary Institutions / ed. by A. Shah. Washington, 2007. 552 p.

10. Budgeting in Russia: OECD Journal of budgeting. Paris, OECD, 2008. Volume 8. № 2. P. 1–58.
11. Evolving theories of public budgeting/ J.R. Bartle (ed.). – Oxford: Elsevier, 2001. 182 p.
12. Kusek J.Z., Rist R.S. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. The World Bank. Washington. 2004. 389 p.
13. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in theory and practice. Singapore, 1989. 710 p.
14. New directions in budget theory / I.S. Rabin (ed.). – N.Y.: SUNY Press, 1988. 208 p.
15. Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007. 222 p.
16. Philip L. Les fondements constitutionnels des finances publiques. P.: Economica, 1995. 168 p.
17. Rabin, I.S. The politics of public budgeting. – 5th ed. – Wash.: CQ Press, 2006. 334 p.
18. Wildawsky, A., Caiden, N. The new politics of the budgetary process. – 5th ed. – N.Y.: Longman, 2003. 254 p.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Наиболее радикальные изменения в системе государственного управления и сфере государственных финансов произошли в Австралии, Великобритании, Новой Зеландии (см.: Афанасьев М.А., Шаш Н.Н., Беленчук А.А. Программный бюджет / под ред. М.А. Афанасьева / М.А. Афанасьев, Н.Н. Шаш, А.А. Беленчук, Д.И. Березкин и др. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. С. 71–73.

² На начальном этапе были решены следующие важные задачи: формирование достоверной отчетности об исполнении бюджета, внедрение кассового метода учета, усовершенствование процедур внешнего контроля.

RUSSIAN BUDGETARY REFORMS: FROM PROGRAMS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT TO STATE PROGRAMS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Afanasiev Mstislav P.

Doctor of Economics, Head of "Public Finances" Department of NRU HSE.
Address: National Research University "Higher School of Economics".
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: mstafan@hse.ru

Shash Natalia N.

Doctor of Economics, Professor "Public Finances" Department of NRU HSE.
Address: National Research University "Higher School of Economics".
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: nat_vshu@mail.ru

Abstract

The article considers directions and the main results of the budgetary reforms which were carried out within the administrative reform launched in 2004. One of its purposes was to make activity of the public sector more effective, more transparent both during the forming and performance of the state budget. Within these ten years some important steps directed at improving the budgetary process, tax planning and inter-budgetary relations have been taken. In the last 15–20 years the majority of the developed countries of the world have carried through similar reforms, including transition to the result-based budgeting (RBB) that assumes the coordination of information on results of the activity with the distribution of the limited budgetary resources. This has been achieved by using program and target distribution of the expenses and continuous monitoring their efficiency and distributing this information in order to assess the public sector activity.

The authors make a comparison of the traditional (expensive) model of budgeting with the result-based management model (RBM), and draw a conclusion that transition to the RBM has basically changed not only the maintenance of all stages of the budgetary process, but also the concept of management of public expenditures as it demands the use of program and target methods of budgeting and budget forming in a program format.

The program and target budgeting allows to unite all ways and means to achieve the objectives of state policy. In this regard it can be considered as one of the most perspective instruments to increase efficiency of the public sector.

Keywords: budgetary reforms; sector of public administration; budgetary process; performance budgeting (result-based budgeting); program goals management; program-based budgeting; state-funded program.

REFERENCES

1. Afanasiev, M.P. (2004). Byudzhetrovanie, orientirovannoe na rezultat (novye tendentsii) [Performance Budgeting (new tendencies)]. *Voprosy ekonomiki*, no. 9.

2. Afanasiev, M.P., Krivogov, I.V. (2005). Byudzhethnaya reforma v Rossii: pervye itogi i vozmozhnye perspektivy [Budget Reform in Russia: the First Outcomes and Possible Prospects]. *Voprosy ekonomiki*, no. 11.
3. Afanasiev, M.P., & Krivogov, I.V. (2006). Modernizatsiya gosudarstvennyh finansov Rossii [Modernization of Russia's State Finances]. *Voprosy ekonomiki*, no. 9.
4. Afanasiev, M.P. (2006). *Modernizatsiya gosudarstvennyh finansov*. [Modernization of State Finances] (M.P. Afanasiev, I.V. Krivogov – eds.). Moscow: HSE.
5. Afanasiev, M.P., & Shash, N.N. (2013). Instrumentariy otzenki effektivnosti byudzhethnyh program. [Instruments for Evaluating Effectiveness of Budget Programs]. *Public Administration Issues*, no. 3.
6. Afanasiev M.P. (ed.), Shash, N.N., & Belenchuk, A.A. (2012). *Programmnyi byudzhethet*. [Program Budget]. Moscow: Magistr: INFRA-M.
7. De Bruijn, H. (2005). *Upravlenie po rezultatam v gosudarstvennom sektore*. [Management for Result in the Public Sector]. Moscow.
8. Khan, A., & Hildreth, W.B. (eds.) (2002). *Budget Theory in the public sector*. London: Quorum books.
9. Shah, A. (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, 2007.
10. Budgeting in Russia. *OECD Journal of budgeting*, 2008, vol. 8, no. 2.
11. Bartle, J.R. (ed.) (2001). *Evolving theories of public budgeting*. Oxford: Elsevier.
12. Kusek, J.Z., & Rist R.S. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. *The World Bank*. Washington.
13. Musgrave, R.A., & Musgrave, P.B. (1989). *Public Finance in theory and practice*. Singapore.
14. Rabin, I.S. (ed.) (1988). *New directions in budget theory*. New York: SUNY Press.
15. *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, 2007.
16. Philip, L. (1995). *Les fondements constitutionnels des finances publiques*. Paris: Economica.
17. Rabin, I.S. (2006). *The politics of public budgeting*. 5 ed. Washington: CQ Press.
18. Wildawsky, A., & Caiden, N. (2003). *The new politics of the budgetary process*. 5 ed. New York: Longman.