

**Ключевые слова:**

прогнозирование, планирование, бюджет, методология, современный зарубежный опыт, эффективность, системность, свобода, прозрачность, отчетность

**С. Г. Стерник**, д. э. н.,  
проф., заместитель директора НИФИ,  
руководитель Центра бюджетной политики НИФИ  
(e-mail: [sgs728@mail.ru](mailto:sgs728@mail.ru))

**И. А. Яременко**, вед. специалист 3 разряда  
бюджетного отдела  
Финансово-экономического управления ФОМС,  
мл. науч. сотр. Центра бюджетной политики НИФИ  
(e-mail: [yaremenkoia@ya.ru](mailto:yaremenkoia@ya.ru))

# Рыночная реформа государственных расходов как поворот экономической истории

*Деньги должны идти в обмен на преобразования, каждый рубль федерального бюджета должен стимулировать развитие, менять качество экономики и качество повседневной жизни наших граждан.*

*В. В. Путин, Президент РФ, 2012 г.<sup>1</sup>*

*Национальный кризис США с момента его мировой глобализации осенью 2008 г. стал также кризисом макроэкономической науки. Ученые и государственные деятели, управлявшие регулированием денежной массы в Америке, утратили системные ориентиры. В то время П. Кругман, лауреат Нобелевской премии 2008 г., экономический советник администрации Б. Обамы, инициировал жесточайший публичный научный конфликт в прессе с представителями экономистов «рыночной» школы М. Фридмана<sup>2</sup>.*

**А** глава Федеральной резервной системы США Б. Бернанке (сам «рыночник» как ученый-экономист), действуя в духе известного изречения Никсона/Фридмана «Все мы теперь кейнсианцы», начал вместе с Б. Обамой беспрецедентную кампанию поддержки экономики массированными государственными расходами. Одновременно Правительство России начало столь же беспрецедентную антикризисную кампанию поддержки банковской системы, финансовых рынков и ключевых

---

<sup>1</sup> Подписано Бюджетное послание на 2013–2015 годы / Официальный сайт Президента России (<http://президент.рф/новости/15787>).

<sup>2</sup> Милтон Фридман (1912–2006) — американский экономист, лауреат Нобелевской премии 1976 г., умерший в 2006 г.

реальных секторов экономики и за вторую половину 2008 г. и 2009 г. истратило на эти цели примерно 8 % ВВП, что практически составляло сумму годового предкризисного прироста ВВП.

Уже через год можно было признать, что в обеих державах принятые меры спасли от обвального крушения денежно-кредитную систему как в функциональном смысле (совокупность национальных финансовых отношений), так и в инфраструктурном (совокупность кредитных организаций и финансовых рынков).

## **ГОСРАСХОДЫ КАК МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКТОР**

Однако сегодня, четыре года спустя, приходится признавать очевидное: в обеих национальных экономиках денежно-кредитная система временно стабилизировалась, но не сработал инвестиционный мультипликатор Дж. Кейнса в отношении резко увеличенной доли вклада госрасходов: нет уверенного роста занятости, инвестиционной активности, остановился рост ВВП и т. д. При этом в России сегодня, по сравнению с предкризисным периодом, доля госрасходов в составе ВВП возросла вдвое и достигает примерно 20 %.

А что по этому поводу говорят ученые-макроэкономисты? Обе модели — рыночная и неокейнсианская — не до конца работают на практике? Куда теперь двинется макроэкономика и когда она начнет своими моделями помогать государственному управлению в режиме реального времени?

В российской, да и в мировой литературе уверенных ответов на этот вопрос мы не нашли. Исключение составляет С. Гуриев, ректор Российской экономической школы, в публичных лекциях которого еще в 2011 г. прозвучало обнадеживающее заявление: «Когда вы открываете газету и в ней написано, что Кейнс был прав или Фридман был прав, — это не тот уровень дискуссии, который ведется исследователями. Сегодня у нас есть такие модели, которые учитывают и аргументы Кейнса, и аргументы его противников, и аргументы противников его противников в одной модели. Все эти аргументы отличаются всего лишь количественными параметрами»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, следует конкретизировать и несколько иначе интерпретировать для России данную мысль. Возможно, истина не в построении объединенной модели (этим уже занимались нобелевский лауреат П. Самуэльсон и школа «неоклассического синтеза», или «ортодоксального кейнсианства»). Возможно, она в том, что альтернативные модели не настолько фундаментально противоречат друг другу, насколько это кажется их сторонникам. Ни кейнсианская, ни монетаристская концепции спроса на деньги не противоречат неоклассической количественной теории денег И. Фишера, а только дополняют ее факторным анализом переменной  $M$  как составной финансового актива национальной экономики (денежного агрегата).

Если говорить упрощенно, в развитых странах цель антикризисного управления денежной массой рыночной экономики сводится к предотвращению кризисов избытка капитала (инфляции) и перепроизводства (стагнации) (соответственно левая и правая части уравнения денежного оборота И. Фишера):  $MV = PQ$  (где  $M$  — количество денег в обращении,  $V$  — скорость обращения денег,  $P$  — уровень цен,  $Q$  — объем выпуска общественного продукта).

Для того чтобы на практике поддерживать баланс уравнения, его левая часть, т. е. динамическая денежная масса (с учетом переменной  $M$  как сложной многофакторной функции), в идеале должна быть тождественна правой части уравнения

<sup>3</sup> Гуриев С. Перспективы мировой и российской экономики / SlideShare (<http://www.slideshare.net/NewEconomicSchool/ss-10276705>).

макрэкономического равновесия (совокупного платежеспособного спроса на экономические блага), которую мы условно назовем здесь моделью школы Дж. Кейнса и П. Самуэльсона:  $AD = C + I + G + NE$  (где  $C$  — потребители,  $I$  — инвестиции,  $G$  — госрасходы,  $NE$  — чистый экспорт).

Таким образом, целевая оптимизация управления развитыми экономиками заключается в решении системы из двух указанных уравнений монетарными, фискальными и административными методами.

Что касается стран с переходной (от плановой к рыночной) экономикой (например, России), концепция антикризисного управления денежно-кредитной системой здесь значительно сложнее, и она должна быть направлена прежде всего на предотвращение одновременного дисбаланса обеих частей уравнения И. Фишера — стагфляции. В подобной ситуации сохранение хотя бы одного негативного явления в макроэкономике вместо двух одновременно (инфляция денежной массы и стагнация реального сектора) — позитивный результат управления на определенном этапе.

Однако на пути к этой цели по обе стороны уравнения денежного оборота в переходной экономике находятся серьезные препятствия:

- переменная часть денежной массы, составляющая неучтенную долю валютных сокровищ на руках у населения (последствия долларизации переходной экономики), — обозначим ее  $M_1 V_1$ . Эта часть денежной массы выпадает из оборота и не становится инвестиционным ресурсом действующих субъектов экономики;
- переменная часть реального продукта (товары, работы, услуги), составляющая неучтенную долю теневого ВВП, — обозначим ее  $P_1 Q_1$ .

Тогда для переходной экономики  $MV + M_1 V_1 = PQ + P_1 Q_1$ . Другими словами, в переходной экономике «плохие» (не повышающие публичный ВВП) кредиты и аналогичные «плохие» госрасходы раздувают инфляционную составляющую денежной массы, но не прямо пропорционально, а за вычетом частей денежной массы, оседающей в валютных сокровищах у населения и в теневом ВВП. Вот это, по нашему мнению, возможно, объясняет тот парадоксальный макроэкономический факт, что резкое увеличение госрасходов в России не привело к пропорциональному росту инфляции, но в то же время не привело и к пропорциональному росту публичного ВВП.

В связи с изложенным можно вернуться к главному прагматическому вопросу ученым: если противоречие макроэкономических моделей (не вдаваясь в политические мотивы) — миф и фикция научных диспутов в интересах повышения зарплаты профессоров, то как все-таки превратить добровольное или вынужденное увеличение госрасходов в стимулирующий фактор рыночной экономики?

Школа макроэкономистов-государственников ищет ответ осторожно и политкорректно. Тот же П. Кругман в статьях 2012 г. в «Нью-Йорк Таймс» постепенно развивает единственный новый тезис: если факторы  $C$  (потребление) и  $I$  (инвестиции) достаточно легко механически включаются в расчет ежегодного ВВП, то фактор  $\Delta G$  (увеличение госрасходов) имеет гораздо более сложный, косвенный механизм влияния, размытого по будущим годам в более длинном экономическом цикле. Другими словами, неправильно ежегодно включать все госрасходы в состав ВВП тогда, когда они совершены, а необходимо научиться поочередно включать их тогда, когда достигнуты конкретные цели программ ассигнований.

Обширный круг оппонентов-«рыночников» изначально выступает в прессе и в научной литературе резко и нелюбезно: по их мнению, еще со времен преодоления Великой депрессии ясно, что агрессивные госрасходы как мера стимулирования имеют низкий экономический КПД, не порождают экономических благ в составе ВВП,

увеличивают инфляционную составляющую денежной массы и стимулируют теневой сектор. Например, уже в 2008 г. профессор Л. Рид, президент Фонда экономического образования пишет: «Когда государство нанимает кого-то заниматься каталогизацией многочисленных способов приготовления шпината, нельзя сказать, что зарплата, выплаченная за счет средств налогоплательщиков, стала для экономики чистым приростом, поскольку материальные блага, которые пошли на оплату его труда, были просто перенаправлены, а не созданы»<sup>4</sup>.

## **ГОСРАСХОДЫ КАК ПРЕДМЕТ РЫНОЧНЫХ РЕФОРМ**

Очевидно, что истина не может не включать в себя обе вышеприведенные крайние точки зрения:

- Госрасходы могут и в определенные периоды истории должны становиться не просто скучной постатейной хозяйственной сметой, а именно продуманным на макрофинансовом уровне и просчитанным стимулом рыночного экономического роста (иногда и единственно возможным, если монетарные методы временно не работают, как сейчас в США).
- Методология такого целевого расчета в макроэкономике пока недоработана, как и методология мониторинга результатов; возможно, надо научиться учитывать госрасходы в составе ВВП не формально — ежегодно, а по периодам исполнения программ ассигнований, т. е. по достижении целей расходов, и тогда можно будет убедиться, что инвестиционный мультипликатор Кейнса в отношении госрасходов в макроэкономике работает.
- Никакие антикризисные программы увеличения госрасходов при этом не должны быть исключительно монетарно мотивированным вбросом денег, не должны иметь экономически (социально-экономически) ничтожных, фиктивных целей, чтобы не стимулировать инфляцию и теневой сектор и не подрывать рост реального ВВП.

Впрочем, последнее касается не только антикризисных ассигнований, но и фундаментального экономического обоснования любых других бюджетных целей в любые благополучные периоды, т. е. любых государственных и муниципальных расходов вообще. Собственно, во многих странах мира профильные чиновники и ученые — государственные финансисты, будучи дилетантами в макроэкономических моделях и не будучи лауреатами Нобелевских премий, давно по умолчанию исходят из последней истины и разрабатывают методы прогнозирования, планирования и мониторинга эффекта (конкретных результатов) бюджетных ассигнований, приближающиеся по своей логике к методам проектного финансирования и управления по результату.

Главный принцип, взятый из методологии проектного финансирования в этом случае, — финансирование проекта, а не компании (в случае бюджетных ассигнований — финансирование программы, а не ведомства), и отдача от проекта, а не от компании (от программы, а не от ведомства).

Главное отличие инвестиционного анализа госрасходов от макроэкономического в том, что предметом первого может быть только то, что поддается строгому логическому анализу: имеет точное целеполагание и точные критерии прогнозирования ожидаемых и оценки реальных результатов. Здесь должно быть полностью исключено вмешательство макроэкономической концепции поведенческих финансов. Опыт комплексного инвестиционного анализа бизнес-планов в проектом финансировании позволяет количественно оценивать не только финансовую отдачу проектов (программ),

<sup>4</sup> Рид Л. Великие мифы о Великой депрессии / InLiberty.ru (<http://www.inliberty.ru/library/study/565/>).

но и долгосрочный социально-экономический эффект. Опыт корпоративного управления по результату позволяет перенести его на управление государственными программами и проектами.

Краткий анализ особенностей методологии бюджетного прогнозирования и планирования в развитых и развивающихся странах показал, что принципы построения бюджета в этих странах сводятся к методам среднесрочного бюджетирования (программно-целевого метода как его инструмента). Также, исходя из анализа опыта зарубежных стран, стало возможным выделить две базовые модели программного бюджета — административную и аналитическую<sup>5</sup>. Эти два подхода отличаются разрезом представления затрат — ведомственным или программным. Аналитическая версия программного бюджетирования помогает сравнить альтернативные затраты для достижения одной цели; административная помогает понять стоимость всех ресурсов, которые используются той или иной структурой.

Обе эти версии имеют еще одно существенное различие. В аналитической версии основную роль играют программы, даже в случае если они пересекают ведомственные границы; в административной — ведомственная принадлежность, поскольку результаты программы зависят от использования ведомственных ресурсов.

Одним из наиболее важных элементов базовой модели программного бюджетирования выступает система обеспечения эффективной реализации программ, которая включает в себя:

- совокупность ключевых показателей эффективности расходования бюджетных средств;
- механизмы оценки и аудита программ;
- систему стимулов для распорядителей бюджетных средств.

Для целей оценки и установления приоритетов бюджетной политики важно наличие механизмов учета информации об эффективности реализуемых в бюджетном цикле программ.

Дальнейший обзор совершенствования методологии не претендует на полноту перечня стран-новаторов или вариантов моделей программно-целевых бюджетов. Нам представлялось интересным обозначить различающиеся между собой (по нашему субъективному мнению) направления движения:

- зарождение и эволюция программного бюджета в США;
- рациональное совершенствование нормативного целеполагания и менеджмента распределения ресурсов программного бюджета (франко-канадская модель);
- нерациональное совершенствование целеполагания программного бюджета (итальянская модель);
- эклектичное, параллельное применение традиционного и программного бюджета (польская модель);
- рациональное развитие как нормативной оценки, так и макроэкономического анализа результатов (чилийская модель);
- полный отказ от нормативного целеполагания и нормативной оценки результатов, переход на эконометрический мониторинг и моделирование вариативных целей и результатов (новозеландская модель).

Наиболее распространенный метод, отвечающий сложившейся макроэкономической ситуации, — бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Его задача — повышение результативности и эффективности государственных расходов путем

---

<sup>5</sup> См.: Программный бюджет: Учебное пособие / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Д. И. Березкин, Р. М. Киракосян, М. В. Поверин и др.; под ред. д. э. н., проф. М. П. Афанасьева. — М.: Магистр, 2012.

привязки финансирования учреждений государственного сектора к результатам их работы. Для создания этой привязки в его рамках используется систематизированная информация о результатах деятельности (показатели, оценки, расчет стоимости программ и пр.). Данный метод дает правительственным учреждениям и их менеджерам большую степень гибкости в использовании ресурсов, по сравнению с традиционными, тщательно контролируруемыми системами управления государственными финансами.

Повышенный международный интерес к БОР отчасти объясняется пониманием того факта, что правительство может легко упустить из виду основную задачу — предоставление общественности результативных правительственных услуг. Организациям правительственного сектора, финансируемым за счет налогов и других обязательных сборов, недостает рыночной дисциплины, которая заставляет коммерческие предприятия, в особенности существующие в условиях высокой конкуренции, концентрировать свои усилия на удовлетворении потребностей клиента. С помощью задания целевых ориентиров, а также системы поощрений и наказаний данная проблема становится менее острой<sup>6</sup>.

Существует множество инструментов на основе БОР. Один из них, вызывающий наибольший интерес как в ряде зарубежных стран (США, Франция, Канада), так и в России, — программно-целевое бюджетирование, в рамках которого бюджетные расходы классифицируются по программам или миссиям, связанным со стратегией и направлениями развития государства, а не по ведомственному признаку для покрытия расходов на очередной финансовый год. Основная задача программно-целевого бюджетирования — доведение государственных услуг в необходимом качестве и количестве до конечного потребителя. При этом за счет повышенного внимания к показателям деятельности бюджетного министерства этот вид бюджетирования также усиливает степень давления на министерства в целях повышения результативности и эффективности их работы<sup>7</sup>.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что, на наш взгляд (отличный от взгляда некоторых других авторов), программно-целевое бюджетирование — один из многих возможных инструментов БОР. Сегодня не существует единой модели построения программного бюджета. Однако наличие совокупности определенных ее элементов характерно для каждой из стран с программно-ориентированным бюджетом.

### **Зарождение и развитие инвестиционного анализа госрасходов в Соединенных Штатах Америки**

Основные инструменты формирования программно-целевого бюджета отражены в модели, используемой в США. Применительно к ней можно выделить следующие этапы эволюции концепции и практики ее внедрения на федеральном уровне:

1. Появление программно-целевого бюджета (Performance Budget), инициированное комиссией Гувера в 1950 г.
2. Внедрение системы «Планирование — программирование — бюджетирование» (Planning-Programming-Budgeting System — PPBS), предложенной в 1965 г. в период правления Л. Джонсона.

<sup>6</sup> См.: Бюджетирование, ориентированное на результаты: Пособие / АО «Центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов органов финансовой системы» ([http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual\\_rus.pdf](http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf)).

<sup>7</sup> Там же.

3. Введение управления по целям (Management by Objectives – MBO) при президенте Р. Никсоне в начале 1970-х гг.

4. Разработка бюджета на нулевой основе (Zero-Based Budgeting – ZBB) при президенте Д. Картере в конце 1970-х гг.

5. Принятие федерального закона об оценке результатов деятельности государственных учреждений (Government Performance Results Act – GPRA) в 1993 г. в период президентства Б. Клинтона<sup>8</sup>.

Категории, которыми оперирует современная американская модель: доверие народа, отчетность, социально-экономическая эффективность, ориентация на конечный результат, ответственность и управленческая свобода. Доверие народа предполагает построение такой системы бюджетирования, которая не вызывала бы у рядовых американцев сомнений в легитимности и честности принимаемых решений. Для этого необходима структура планов и отчетов, взаимоувязывающая ресурсы и результаты. Каждое министерство должно разработать план работ по достижению заявленных целей, сформулировать цели в виде системы количественных и качественных показателей, отражающих желаемые результаты. Это стратегический план (содержащий миссию, главные социально значимые цели на долгосрочный период и способы их достижения) и план работы на год. Затем каждое министерство готовит отчет о результатах своей деятельности за предыдущий финансовый год. В отчете должно содержаться сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. Если заявленные цели не достигнуты, министерства должны объяснить причины и предложить мероприятия для выхода на запланированные показатели. Ответственность за достигнутые результаты предполагает, что руководители программ имеют свободу выбора конкретных путей достижения этих результатов. На практике это означает отказ от некоторых традиционных административных процедур и требований. Так, руководители вправе перераспределять ресурсы между разными статьями расходов в рамках выделенной им сметы. Однако в ежегодных отчетах они должны перечислить все случаи такого перераспределения и показать, насколько эффективно была использована управленческая свобода<sup>9</sup>.

Интересна с позиции объяснения природы принятия решений по формированию бюджета в США концепция, разработанная А. Вилдавски и его сторонниками в 1966 г. и получившая название «теория бюджетного инкрементализма»<sup>10</sup>. Основываясь на проведенном анализе протоколов заседаний 25 агентств Правительства США и ассигнований Конгресса в течение 50 лет, А. Вилдавски утверждал, что процесс бюджетирования эволюционирует под влиянием множества малых изменений (инкрементов) в результате постоянных переговоров и взаимных уступок участников формирования бюджета. Он объяснял формирование расходной части бюджета действиями заинтересованных акторов, исполняющих свои роли (получатель, адвокат, попечитель). Он также полагал, что при таких условиях система формирования бюджета оказывается функциональной, а сам бюджетный процесс – обязательно инкрементальным. Так, решение Конгресса о выделении бюджетных средств агентствам, как и решение агентств о том, что запрашивать, А. Вилдавски объяснял с помощью шести линейных регрессий (по три на каждый случай).

---

<sup>8</sup> См.: *Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России / Экономика. Социология. Менеджмент* (<http://ecsocman.hse.ru/text/17335764>).

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См.: *Климова И. И. Концепция инкрементализма и его эволюция // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 4.*

Эти шесть уравнений — разновидности базовых уравнений:

$$\text{Ассигнование } (t) = a \cdot \text{Запрос } (t) + j; \quad (1)$$

$$\text{Запрос } (t) = b \cdot \text{Запрос } (t - 1) + q; \quad (2)$$

$$\text{Запрос } (t) = g \cdot \text{Ассигнование } (t - 1) + r, \quad (3)$$

где  $t$  — бюджетный период;

Запрос  $(t)$  — запрос агентства на финансирование в бюджетный период  $t$ ;

Ассигнование  $(t)$  — выделенное ассигнование в бюджетный период  $t$ ;

$a, b, g$  — коэффициенты изменения соответствующих величин;

$j, q, r$  — отклонения от соответствующих величин.

Выделяемые Конгрессом ассигнования представляют собой фиксированную долю от запрашиваемой агентством суммы плюс некоторые произвольные отклонения в ту или иную сторону (1). Таким же образом запрос агентства зависит от предыдущего запроса (2) или от предыдущих выделенных Конгрессом ассигнований (3). «По мнению А. Вилдавски, все три уравнения — наиболее приемлемые модели для описания бюджетного процесса. Из них выбирается то, которое лучше всего подходит для той или иной совокупности данных. Так, уравнение, которое лучше всего описывает динамику запросов и ассигнований для агентства, объясняет, как это агентство подходило к формированию бюджета»<sup>11</sup>.

Концепция динамического анализа бюджетных ассигнований А. Вилдавски представляется нам похожей на подход, установившийся в рамках технического анализа финансовых рынков, и в этом смысле прогрессивной, но исторически тупиковой. В отношении любого экономического явления, в т. ч. финансовых рынков и бюджетного процесса, мы не можем согласиться с самостоятельной ценностью технического анализа, без фундаментального. Мы полагаем, что принятие решений об объеме расходов бюджета в прогрессивной экономике не должно обосновываться нормативными калькуляциями, но и нельзя манипулировать ими с помощью авторегрессий, т. е. наиболее математически тривиальным — игровым или учебным — торговым роботом, переменными функциями маржи и спреда. Требуется прогнозирование и планирование более сложного порядка, основанное на фундаментальном экономико-математическом (эконометрическом) моделировании инвестиционных процессов.

На практике, как было показано ранее, непрерывные усилия американских государственных финансистов по развитию программно-целевых методов бюджетирования (со времен преодоления Великой депрессии до наших дней) не помогли американским макроэкономистам научно спрогнозировать и доказать монетарную роль госрасходов как стимула рыночного роста.

### **Рациональное развитие нормативного целеполагания<sup>12</sup> (франко-канадская модель)**

Огромный вклад в мировую практику применения БОР и программно-целевого метода внесла модель системности при формировании и исполнении бюджета во Франции и Канаде<sup>13</sup>. Именно в этих странах используются систематизированные по уровням,

<sup>11</sup> Климova И. И. Концепция инкрементализма и его эволюция // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 4.

<sup>12</sup> Нормативно утвержденный перечень целей.

<sup>13</sup> См.: Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3.



обоснованные и специфичные программы государственных расходов. Канадский опыт создания архитектур программной активности (Program Activity Architecture — PAA) демонстрирует четкую и рациональную многоуровневую детализацию распределения ресурсов. Первый уровень — это ведомство, решающее поставленную перед ним задачу и имеющее очерченный круг полномочий. Оно определяет стратегические результаты, т. е. цели, которых необходимо достичь (и по степени достижения которых делается вывод об эффективности работы ведомства). К каждому стратегическому результату подверстываются программы (второй уровень), способствующие его достижению (программы оказания услуг). Некоторые программы делятся на подпрограммы (третий уровень), возможен и следующий уровень детализации. В соответствии с принципом оплаты труда работников бюджетной сферы по результатам, расходы на аппараты органов управления также образуют свою программу. В «голубой книге» (своего рода ежегодный отчет канадского правительства перед парламентом) выделяется также нулевой уровень — сектора. В каждом секторе несколько ведомств с программами, относящимися к данной сфере деятельности (отрасли). Эти сферы деятельности дают названия секторам, например «Общественная безопасность и готовность к чрезвычайным ситуациям»<sup>14</sup>.

Схожая по логике структура имеется во Франции. Архитектура государственного бюджета этой страны включает три уровня. Первый — несколько десятков миссий, которые соответствуют основным направлениям государственной политики. При этом за их выполнение может отвечать одно или несколько министерств. На втором уровне находятся программы — базовые единицы для бюджета. Более 100 программ определяют периметр реализации государственных функций (миссий). За каждой программой закрепляются цели, достижение которых измеряется показателями результативности. Сама программа выступает единицей «парламентского разрешения». Третий уровень представлен направлениями, которые уточняют программные цели и использование бюджетных ресурсов.

Программа — узловой центр бюджетирования. Ответственный исполнитель 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<sup>15</sup>.

### Нерациональное совершенствование целеполагания программного бюджета (итальянская модель)

Похожая бюджетная реформа была начата в 1997 г. в Италии, в результате были укрупнены статьи, по которым Парламент утверждает бюджетные расходы. В 2009 г. была проведена очередная реформа учета и государственных финансов, в результате которой Парламент получил право утверждать распределение бюджетных ассигнований между программами (для большей гибкости при исполнении бюджета).

Для бюджета центрального правительства Италии закон № 196 о реформе государственных финансов и системы учета устанавливает классификацию расходов, в соответствии с которой программный бюджет имеет следующую структуру:

- миссии;
- программы;
- цели.

<sup>14</sup> См.: Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3.

<sup>15</sup> См.: Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.

Миссии и программы определяют цели и задачи государства и выражают конечные результаты их достижения. Цели отражают задачи и приоритеты деятельности министерств и выражают конечные и непосредственные результаты их достижения.

С 2008 г. расходы итальянского бюджета имеют не ведомственную, а программную классификацию, т. е. распределяются не по министерствам и ведомствам, а по целям и задачам. С учетом этого структура бюджета следующая:

- 34 миссии, отражающие основные функции государства, например: юстиция, здравоохранение, оборона, образование и т. д. (на долгосрочную перспективу);
- около 165 программ, отражающих ожидаемое влияние деятельности государства на экономику, общество и территорию (ожидаемые конечные результаты) или оказанные услуги (ожидаемые непосредственные результаты).

Анализ содержания пояснительных записок к итальянскому бюджету на 2009 и 2010 гг. выявил следующие важнейшие аспекты:

- существование большого количества различных целей (более 1000);
- излишнюю детализированность и размытость целей;
- переменчивость состава целей: хотя их общая численность более или менее постоянна в два указанных года, количество целей, соответствующих каждой миссии, существенно колеблется (т. е. цели нестабильны от года к году).

В настоящее время распределение бюджетных ассигнований между программами утверждает Парламент, что необходимо для большей прозрачности, а также усиления взаимосвязи между руководящей ролью Парламента и распределительной функцией бюджета. Государственное управление направлено главным образом на достижение целей и задач государства. Ответственность за реализацию каждой программы сосредотачивается в одних руках. Для того чтобы усилить подотчетность министерств и ведомств и добиться более эффективной координации деятельности по реализации программы, каждая программа реализуется одним центром ответственности.

В 2008 и 2009 гг. перед государственными департаментами были поставлены более 1000 различных целей. При этом численность целей, соответствующих какой-либо миссии, похоже, не коррелирует с относительной важностью последней с точки зрения выделяемых на нее объемов финансовых ресурсов. Так, в миссии по образованию количество целей и задач утроилось за период 2008–2009 гг., поскольку перед каждым региональным центром ответственности были поставлены специфичные задачи. Кроме того, в 2009 г. для миссии по общему управлению было поставлено более 100 конкретных целей и задач, которые затрагивают внутренние административные функции, такие как вопросы персонала и управления, закупки товаров, работ, услуг для ежедневного обеспечения управления и т. д. Данная миссия не связана напрямую с оказанием государственных услуг, и такая подробная детализация в ней пригодна скорее для управленческого контроля, чем для парламентского.

В 2008–2009 гг. численность программ сократилась с 168 до 165, что частично отражает изменение количества государственных департаментов (некоторые министерства были объединены), а также является последствием оптимизации структуры бюджета<sup>16</sup>.

### **Эклектичная фаза развития (польская модель)**

Польский опыт интересен для России, как пример переходного периода от традиционного бюджета к внедрению метода БОР. В настоящее время данный метод функционирует в Польше одновременно с традиционной структурой построения бюджета, основанной на организационных единицах. Традиционная структура — юридически обязательная и главная часть закона о бюджете, тогда как основанное на результативном бюджетировании приложение представляет собой обоснование бюджета

<sup>16</sup> См.: *Il bilancio dello Stato / Ragioneria Generale dello Stato* (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/La-legge-d/II-bilanci/>).

и не имеет необходимой юридической силы. Тем не менее многолетние программы уже сейчас подготавливаются в формате их ориентации на результат и служат обязательным приложением к закону о бюджете. В 2013 г. две структуры бюджета будут включены в закон о бюджете, и обе станут обязательными.

Традиционная структура построения бюджета основывается на частях, разделах, главах и параграфах. Выступая в качестве вершины классификации, части обозначают организационные единицы самого высокого уровня, например министерства, канцелярии, комиссии, агентства<sup>17</sup>. Администратор части бюджета — это официальное лицо, ответственное за одну или более частей. Часть бюджета не может быть закреплена более чем за одним администратором. Разделы обозначают тип деятельности или отрасли, такие как промышленность, сельское хозяйство или транспорт; главы — подотрасли; параграфы реализуют главным образом экономическую классификацию, определяя тип доходов или расходов (таб.).

Точно так же структура бюджета, основанная на программном методе, представляет собой четыре уровня, но в более ясной иерархической цепочке. Представляющие основные направления деятельности государства 22 функции определены как главный уровень классификации. Каждая функция подразделяется на множество задач, подзадач и действий. В данном случае наблюдается некоторое сходство с программной структурой бюджетов Франции и Канады.

Задачи ставятся для достижения основных политических целей. Например, задача «Сокращение преступлений и действия по улучшению чувства социальной защищенности» охватывает все меры, принимаемые для ее достижения. Задачи должны соответствовать структуре плана национального развития, однако этот принцип пока не реализован.

### Бюджетная классификация в Польше в 2010 г.

Традиционная структура построения бюджета	Пример	Бюджетирование, ориентированное на результат	Пример
Части – 84	Министерства, агентства, институты, обслуживание долга и т. п.	Функции – 22	Функция 3 «Образование, воспитание и забота» или Функция 6 «Государственная экономическая политика»
Разделы – 33	Тип деятельности / отрасли (промышленность, сельское хозяйство и транспорт и т. п.)	Задачи – 145	Главные программы 4.4 «Управление государственным долгом» или 6.1 «Улучшение конкурентоспособности экономики»
Главы – 576	Подотрасли относительно разделов	Подзадачи – 698	Подпрограммы, такие как 6.1.3 «Создание условий для инновационного развития предприятий»
Параграфы – 229	Экономическая классификация (заработная плата, инвестиции и т. п.)	Действия, < 4000	6.1.3.1 «Создание условий для функционирования предприятий»

*Примечание: горизонтальные уровни традиционной структуры и структуры, основанной на результативном бюджетировании, не следует считать соответствующими друг другу.*

*Источник: Hawkesworth I., von Trapp L., Nielsen D. F. Performance Budgeting in Poland: An OECD Review / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (<http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/49071034.pdf>).*

<sup>17</sup> В соответствии с п. 2 ст. 114 Закона о государственных финансах части также включают некоторые иные виды расходов, например на образование фондов местных органов власти, резервов специального назначения, запасов; обслуживание государственного долга, и т. д.

С момента введения разделения расходов по программному принципу Министерство финансов Польши активно работало над названиями определенных функций и задач для более ясного и четкого понимания их сути. Так, функция 10, ранее именовавшаяся «Наука», получила название «Поддержка развития польской науки»; задачи также были перегруппированы и переименованы. Количество задач и подзадач, их разделение и дробление корректировалось несколько раз. Каталог задач, разработанный на 2010 г., служит сегодня ориентиром для новой структуры бюджета.

В качестве примера можно привести Агентство по реорганизации и модернизации сельского хозяйства. Оно подготовило (в своей области) первую структуру бюджета, ориентированного на результат, именно в 2010 г., однако еще раньше имело подобный опыт в рамках совместного с фондами Европейского союза финансирования некоторых значимых мероприятий. Задачи Агентства были распределены в бюджете по двум Функциям: 21 «Сельская политика и рыболовство» и 22 «Стратегическое планирование и административные действия». Функция 22 покрывает расходы, которые не могут быть непосредственно связаны с выполнением конкретных задач. В сущности, она затрагивает административные и иные накладные расходы. Однако в данном случае необходимо четкое распределение затрат на те, которые могут быть отнесены на выполнение конкретных задач, и на так называемые остальные. Если затраты не общие и могут быть измерены и связаны с индивидуальными задачами, то они должны быть обязательно представлены в надлежащих задачах в рамках собственных функций за пределами Функции 22. Итоговый выбор конкретных функций, задач и подзадач делается ответственным министерством (ведомством, агентством) в сотрудничестве с Министерством финансов и под влиянием традиционного бюджета и организационной структуры институциональных единиц.

Главная проблема перехода к построению бюджета на основе программно-целевого метода в Польше связана с отсутствием четкой связи одной структуры бюджета с другой. Функции и задачи — совершенно разные единицы расходов, по-своему противоречащие старым частям и разделам. Необходим перевод старых расходов в новые наряду с правильным распределением финансовых ресурсов и контролем за расходами в новой системе. Данный вопрос актуален для всех стран, переходящих к результативному бюджетированию<sup>18</sup>.

### **Революционное развитие нормативной оценки и макроэкономического анализа эффекта программного бюджета (чилийская модель)**

Модель бюджета, которую постепенно разрабатывали в Чили с конца 1990-х гг., выделяется использованием систематической оценки как основного инструмента управления результативностью деятельности правительственных учреждений. Это исключительный случай по современным международным стандартам. Оценками занимается Министерство финансов, и их области определяются централизованно. В чилийской системе существуют три вида ретроспективных оценок:

1. Оценка итоговых результатов (влияния). Например, того, в какой мере программа повышения занятости достигла своей запланированной задачи реинтеграции долгосрочных безработных на рынок труда. Она проводится в основном в виде продольного анализа учетной информации по участвующим в ней занятым лицам, чтобы определить уровень, на котором они получали и сохраняли свои рабочие места, а затем сравнить этот показатель с уровнем других долгосрочно занятых лиц, которые не принимали участия в программе.

<sup>18</sup> См.: Учебно-методическое пособие по вопросам внедрения программно-целевого принципа формирования федерального бюджета / Сайт Министерства здравоохранения Российской Федерации (<http://www.rosminzdrav.ru/docs/mzsr/employment/34>).

2. Оценка логики правительственной программы. Оценивается метод разработки программы с точки зрения того, обеспечивает ли он наибольшую вероятность достижения запланированных итоговых результатов. Первый шаг здесь — прояснение, как именно программа должна привести к запланированным итогам, т. е. какие промежуточные итоги она должна обеспечить и каким образом они обеспечат достижение запланированных в рамках программы итоговых результатов более высокого уровня.

3. Институциональная оценка. Она также известна как всеобъемлющая оценка расходов. Это анализ конкретных учреждений либо секторальных групп учреждений. В их рамках рассматривается ряд вопросов, включая последовательность институциональных и секторальных задач, организационные структуры, производственные и управленческие процессы, использование ресурсов и результативность деятельности по предоставлению услуг.

Программы и организации, проходящие оценку, отбираются Министерством финансов после проведения консультации с Конгрессом. Оценки проводятся внешними оценщиками (консультантами либо исследовательскими центрами), с которыми подписывает контракт Министерство. Условия контракта четко оговаривают техническое задание и предоставляют методологическое руководство. Все окончательные оценки выносятся на рассмотрение Конгресса и общественности, а их краткий обзор включается в бюджетную документацию в виде исполнительных протоколов. Министерство финансов и соответствующее министерство обсуждают рекомендации, вынесенные оценщиками, и договариваются о действиях, которые необходимо предпринять. Впоследствии это принимает форму договора, за выполнением которого ведет наблюдение Министерство финансов в последующие годы.

Помимо ретроспективных оценок, в Чили недавно была расширена система оценок для анализа будущих предложений по финансированию программ. Министерство финансов требует, чтобы госучреждения представляли новые предложения по финансированию в стандартном формате, с тем чтобы логика программы и правительственного вмешательства была предельно понятной. Это требование распространяется и на предложения по значительному расширению существующих программ<sup>19</sup>.

### **Революционная замена нормативного целеполагания и оценки на эконометрическое управление (новозеландская модель)**

В Новой Зеландии отличительные черты бюджетного прогнозирования и планирования — отсутствие конкретных фискальных или бюджетных целей (целевых показателей), строгие требования к отчетности (подаче сведений), непрерывное обновление прогнозных данных, а также использование при БОР современных методов эконометрического моделирования и прогнозирования. Это позволило добиться высокой прозрачности бюджетного процесса, в котором уделяется большое внимание обоснованию принимаемых решений и обеспечивается высокоэффективное распределение бюджетных ресурсов.

В 1994 г. с целью укрепления фискальной дисциплины и повышения прозрачности принимаемого бюджета в этой стране был принят закон «О фискальной ответственности». Он предусматривает, чтобы центральное правительство придерживалось фискальной ответственной бюджетной практики, но при этом (в отличие от законов США) не предполагает постановки каких-либо конкретных фискальных или бюджетных

---

<sup>19</sup> См.: Бюджетирование, ориентированное на результаты: Пособие / АО «Центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов органов финансовой системы» ([http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual\\_rus.pdf](http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf)).

целей (целевых показателей). Впрочем, хотя закон не оговаривает постановку конкретных целей, он содержит чрезвычайно строгие требования к отчетности (подаче сведений).

Для построения среднесрочных прогнозов бюджетных поступлений в Новой Зеландии используют прогнозы 23 макроэкономических показателей. Эти прогнозы используются в эконометрических моделях из одного или нескольких уравнений для получения прогнозов бюджетных поступлений от 22 основных видов налогов. Самое важное требование к моделям прогнозирования доходов заключается в том, чтобы они давали достаточно точные, состоятельные прогнозы на среднесрочную перспективу.

Еще один характерный признак бюджетирования в Новой Зеландии — непрерывное обновление прогнозных данных. В частности, правительство ежегодно в самом начале бюджетного цикла публикует отдельные документы по финансовой стратегии и экономическому и финансовому прогнозу, а к моменту подачи проекта бюджета на рассмотрение в Парламент выходят уточненные прогнозы с учетом происшедших за это время изменений. Публикация документа, излагающего финансовую стратегию правительства, и финансового прогноза служит гарантией принятия обоснованных решений, придает бюджетному процессу большую преемственность, а также повышает прозрачность процесса формирования бюджета<sup>20</sup>.

## **ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВЫВОДЫ (ГИПОТЕЗЫ)**

Увеличение госрасходов не станет доказанным стимулом макроэкономического роста до тех пор, пока не завершится и не реализуется на практике научная эпоха рыночных реформ в управлении госрасходами как инвестициями в достижение социально-экономического эффекта. На этом пути России необходимо пройти крупный первый этап: совершенствование методологии нормативного целеполагания госрасходов (по аналогии с франко-канадской моделью) с одновременным совершенствованием методологии нормативной оценки практических результатов и макроэкономического влияния госрасходов (по аналогии с чилийской моделью). Это позволит развить фундаментальный анализ предметной области и, возможно, нивелировать негативное влияние факторов  $M_1V_1$  (доля валютных сокровищ в денежной массе) и  $P_1Q_1$  (доля теневого ВВП). Но даже успешное прохождение этого этапа не станет завершением рыночной реформы госрасходов.

Во исполнение цели, указанной в эпиграфе к настоящей статье, России неминуемо придется пройти второй этап развития программного бюджета, завершающий рыночную реформу госрасходов: переход от нормативного к вариативному целеполаганию и оценке результатов методами эконометрического прогнозирования (по аналогии с новозеландской моделью).

По нашему мнению, сейчас обоснования бюджетных ассигнований, а также проекты государственных программ не всегда строятся рационально. Нередко отсутствуют (или выбраны ненадлежащим образом) показатели непосредственного и конечного результата их использования. В связи с изложенным целесообразно:

— точно определить терминологически и систематизировать индикаторы социально-экономической эффективности государственных программ по опыту США. Неприемлемо в качестве индикаторов указывать, например, объемы бюджетных

<sup>20</sup> См.: *Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям) / ГосБук ([http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/06/21/RFTAP\\_QCBS\\_3.6\\_Final\\_report\\_16.pdf](http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/06/21/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_16.pdf)).*

ассигнований и объемы финансирования за счет средств внебюджетных источников<sup>21</sup>;

— рассчитывать индикаторы в обосновании бюджетных ассигнований на кратко-, средне- и долгосрочный период;

— предоставить руководителям программ управленческую свободу в вопросах перераспределения бюджетных ассигнований на одну программу между финансовым годом и плановым периодом, между программами одного ведомства, между подпрограммами (основными мероприятиями) одной программы, с учетом сохранения определенных изначально приоритетов направлений. Данные решения о перераспределении должны обосновываться с позиции социально-экономического эффекта. За реализацию каждой программы обязан отчитываться и нести ответственность ее руководитель. Оплату труда руководителя (бонусы, премии) необходимо рассчитывать исходя из достижения целевых показателей (индикаторов);

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

Бюджетный процесс в нашей стране частично отражает некоторые из предложенных выше направлений его совершенствования. Однако ряд возможностей системного развития методологии бюджетного прогнозирования и планирования по зарубежному опыту, с нашей точки зрения, пока остается упущенным.

### Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. — 1998. — 12 августа.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. — 2004. — 1 апреля.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 28.
4. Афанасьев, М. П., Алехин, Б. И., Кравченко, А. И., Крадинов, П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 3.

---

<sup>21</sup> См.: Методические рекомендации по составлению обоснований бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/basis/regulatoryframework>).

5. Афанасьев, М. П., Беленчук, А. А., Лавров, А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 3.
6. Беленчук, А. А., Ерошкина, Л. А., Прокофьев, С. Е., Сидоренко, В. В., Силуанов, А. Г., Афанасьев, М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.
7. Бриль, Д. В. БОР: зарубежный опыт // Бюджет. — 2010. — № 5.
8. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России [Электронный ресурс] / Экономика. Социология. Менеджмент. — Режим доступа: <http://ecsosman.hse.ru/text/17335764>.
9. Бюджетирование, ориентированное на результаты: Пособие [Электронный ресурс] / АО «Центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов органов финансовой системы». — Режим доступа: [http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual\\_rus.pdf](http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf).
10. Зарубежная практика БОР [Электронный ресурс] / Бюджет. — Режим доступа: <http://bujet.ru/article/47180.php>.
11. Климова, И. И. Концепция инкрементализма и его эволюция // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 4.
12. Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям) [Электронный ресурс] / ГосБук. — Режим доступа: [http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/06/21/RFTAP\\_QCBS\\_3.6\\_Final\\_report\\_16.pdf](http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/06/21/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_16.pdf).
13. Методические рекомендации по составлению обоснований бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/basis/regulatoryframework>.
14. Подписано Бюджетное послание на 2013–2015 годы [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://президент.рф/новости/15787>.
15. Программный бюджет: Учебное пособие / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Д. И. Березкин, Р. М. Киракосян, М. В. Поверин и др.; под ред. д. э. н., проф. М. П. Афанасьева. — М.: Магистр, 2012.
16. Рид, Л. Великие мифы о Великой депрессии [Электронный ресурс] / InLiberty.ru. — Режим доступа: <http://www.inliberty.ru/library/study/565/>.
17. Учебно-методическое пособие по вопросам внедрения программно-целевого принципа формирования федерального бюджета [Электронный ресурс] / Сайт Министерства здравоохранения Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.rosminzdrav.ru/docs/mzsr/employment/34>.
18. Hawkesworth, I., von Trapp, L., Nielsen, D. F. Performance Budgeting in Poland: An OECD Review [Электронный ресурс] / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). — Режим доступа: <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/49071034.pdf>.