

**Ключевые слова:**

бюджетная реформа, бюджетирование по результатам, стратегия реформирования, среднесрочное бюджетное планирование, оценка результативности

**А. А. Беленчук**, аспирантка кафедры «Финансы» Академии бюджета и казначейства Минфина России, ведущий советник Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России  
(e-mail: [belenchuk@minfin.ru](mailto:belenchuk@minfin.ru))

# Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы

*В современных условиях финансовой нестабильности и дефицита бюджетных средств вопросы повышения эффективности и результативности их использования стали особенно актуальными. По мере постепенного восстановления экономики после финансового кризиса на первый план выйдет проблема построения системы эффективного и ответственного управления ограниченными бюджетными ресурсами, которая смогла бы обеспечить достижение устойчивого социально-экономического развития. Такая система управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, ориентированная на достижение количественно измеримых социально значимых результатов, известна в России как «бюджетирование, ориентированное на результат».*

Грэм Скотт, идеолог бюджетной реформы в Новой Зеландии, отмечает: «Общеизвестно во всем мире, что хорошее управление выступает решающим фактором для достижения социального и экономического благосостояния нации. История Новой Зеландии показала это. Качество государственного менеджмента является ключевой составляющей качества государства в целом»<sup>1</sup>. Бюджетная реформа в Новой Зеландии, как и во многих европейских странах, пошла по пути использования полной информации о результативности проводимых мероприятий на всех стадиях бюджетного процесса.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) как на федеральном, так и на региональном уровне началось в Российской Федерации с 2004 г.

<sup>1</sup> Scott Gr. *Public Sector Management in New Zealand. Lessons and Challenges*. — Centre for Law and Economics, Australian National University. — Canberra, Wellington. — 2001. — P. 1.

Вместе с тем анализ международного опыта бюджетных реформ показывает, что России предстоит предпринять значительные усилия для приведения системы управления общественными финансами к стандартам мировой практики.

Бюджетирование, ориентированное на результат (англ. — performance budgeting, results-oriented budgeting) как часть более глобальной концепции управления по результатам в государственном секторе имеет 60-летнюю историю. Появление термина performance budgeting принято связывать с созданием в 1947 г. Первой Комиссии Гувера в США<sup>2</sup>.

Программное планирование и системное бюджетирование вошло в практику Мирового банка и государственных департаментов в Канаде и США в 1960-е годы. В это же время государственные агентства в странах — участницах ОЭСР начали работу по укреплению подотчетности при расходовании ресурсов. Свои идеи они позаимствовали из практики менеджмента коммерческих организаций. Смещение в сторону большей подотчетности в государственном секторе включало демонстрацию показателей результативности деятельности, постановку четких целей, сфокусированную работу по их достижению, а также постоянное обучение органов власти тому, что необходимо сделать для усовершенствования полученных результатов.

Исследование международного опыта внедрения БОР показало, что большинство стран испытывали необходимость реформирования системы государственных финансов по причине растущего недовольства проводимой ранее политикой, а именно разрастанием государственного сектора, повышением налоговых ставок, снижением качества государственных услуг.

В конце XX века правительства ряда развитых стран стали осознавать необходимость перехода к более децентрализованной системе управления, делегирования полномочий по принятию решений от центра к нижестоящим организационным структурам, сокращения внешнего контроля и усиления самостоятельности и ответственности менеджеров общественного сектора, а также введения системы стимулов для эффективного управления общественными финансами.

В основе обновленных подходов к управлению общественными финансами лежали широко применяемые и доказавшие свою эффективность технологии, заимствованные из корпоративного сектора.

Подход, ориентированный на результаты, потребовал от каждого органа государственной власти постановки четких целей и направления всех усилий на их достижение. Измерение результативности стало ключевым элементом в определении того, достигнуты ли эти цели, а термин «бюджетирование по результатам» стал употребляться для описания такой системы управления общественными финансами, в которой каждый шаг измеряется достижением осязаемых результатов.

При этом неоднозначность самого определения БОР и его обязательных элементов приводит к разработке и реализации различных модификаций бюджетирования по результатам в разных странах.

---

<sup>2</sup> Подробнее см.: Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А., Кривоногов И. В. *Бюджет и бюджетная система* / под ред. Мст. П. Афанасьева. — М.: Юрайт. — 2009. — Гл. 37.

Например, в странах ОЭСР под бюджетированием, ориентированным на результат, понимается такая форма бюджетирования, при которой распределение ресурсов поставлено в зависимость от измеримых результатов.<sup>3</sup>

Однако это определение сформулировано в общем виде и не отражает всех особенностей данного способа бюджетирования. Наличие социально-экономических эффектов от предоставления бюджетных услуг и деятельности государства, мониторинг достижения намеченных целей и результатов, а также обеспечение качества бюджетного планирования и управления — основные характеристики бюджетирования, ориентированного на результат<sup>4</sup>. Также необходимо добавить, что бюджетирование по результатам предполагает широкое использование полученной в ходе мониторинга информации о результативности в бюджетном процессе.

Анализ международного опыта бюджетных реформ позволяет выделить несколько причин, по которым различные страны инициировали внедрение бюджетирования, ориентированного на результат<sup>5</sup>. Они сделали это в силу необходимости:

- повысить эффективность и результативность деятельности министерств и ведомств и/или улучшить внутренний контроль и подотчетность в отдельных ведомствах;
- оптимизировать систему принятия решений в рамках бюджетного процесса и/или в рамках распределения бюджетных ресурсов между органами власти и Министерством финансов;
- обеспечить подотчетность политических деятелей и государственных служащих парламенту и обществу в целом, а также более четкое разграничение сферы их ответственности;
- сократить бюджетные расходы, в частности, расходы на обслуживание государственного долга.

При всем разнообразии процесса реформирования управления общественными финансами в различных странах в основе преобразований лежали:

- акцент на переход к среднесрочному и долгосрочному планированию;
- расширение полномочий и ответственности органов государственной власти при расходовании бюджетных средств;
- частичная передача функций по оказанию государственных услуг корпоративным структурам;
- смещение акцента с внешнего контроля на внутренний контроль и аудит;
- создание системы оценки результативности деятельности (аудита эффективности).

Но основной причиной, подтолкнувшей правительства развитых стран к внедрению среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, стал финансовый кризис, обусловивший необходимость сокращения государственных расходов. Так произошло в Великобритании, Австралии и Новой Зеландии.

---

<sup>3</sup> См.: Brumby J., Robinson M. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature.* — IMF. — 2005. — № 05/210. — P. 5.

<sup>4</sup> См. Афанасьев Мст. П., Кривоногов И. В. *Модернизация государственных финансов.* — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ. — 2006. — С. 155.

<sup>5</sup> См.: Kickert W. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe.* — Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, Inc., 1997. — P. 17.

Практически все исследования, так или иначе касающиеся международной практики бюджетных реформ, объединяют эти страны по выбору стратегии проведения реформы. Все три государства использовали Вестминстерскую модель административной реформы, характеризующуюся особенно сильным акцентом на приватизации и заимствовании рыночных принципов и методов в государственном управлении. Также во всех трех странах применяется «контрактная» модель управления общественными финансами, при которой система государственного финансирования построена на контрактных отношениях. Общей для них является форма правления в виде парламентской монархии. По типу государственного устройства эти страны — унитарные государства, которые не имеют официальных конституций. В Австралии, несмотря на то, что она представляет собой федеративное государство, традиционно поддерживается сильная федеральная государственная власть.

Явным лидером при осуществлении реформы стала Новая Зеландия, которая провела наиболее радикальные изменения в системе государственного управления. Причиной начала широкомасштабной реформы управления государственными финансами в Новой Зеландии послужил финансовый кризис, вызвавший рост государственного долга, а также усиливающееся недовольство общественности качеством государственных услуг. В первые годы бюджетной реформы правительством Новой Зеландии было проведено тщательное обследование бюджетных расходов, которое позволило выявить противоречие целей и результатов, а также недостаточную возможность привлечь чиновников к ответственности за неэффективное использование средств.

Реформа в Новой Зеландии началась с широкомасштабной приватизации и акционирования государственных предприятий и оказала колоссальное воздействие на бюджетную сферу. По истечении четырех лет правительству удалось справиться с серьезным кризисом государственных финансов и добиться профицита бюджета.

Многие идеи, впервые реализованные в Новой Зеландии, впоследствии были заимствованы Великобританией, Канадой и США. Так, в Новой Зеландии «реформа государственного сектора включала мероприятия по предоставлению беспрецедентной свободы государственным управляющим и руководителям автономных агентств, позднее ставших известными как организации Короны»<sup>6</sup>. Организации Короны стали результатом дробления департаментов крупных министерств, в процессе которого произошло выделение большого количества автономных исполнительских подразделений, которые оказывают населению конкретные услуги, например, обеспечивают безопасность дорожного движения или предоставляют медицинское обслуживание. В Великобритании такие организации получили название «кванго». Это 131 исполнительное агентство, в которых занято более половины государственных служащих. Однако существенный недостаток такой модели организации бюджетной сети состоит в том, что правительства в определенный момент сталкиваются с проблемами управляемости деятельностью и подотчетности независимых от государства исполнительных агентств. В Нидерландах аналогичный процесс передачи полномочий по оказанию государственных услуг населению происходил посредством приватизации большого количества государственных организаций, занятых в данной сфере, в частности, общественного транспорта.

---

<sup>6</sup> Scott Gr. *Public Sector Management in New Zealand. Lessons and Challenges*. — Centre for Law and Economics, Australian National University. — Canberra, Wellington. — 2001. — P. 231.

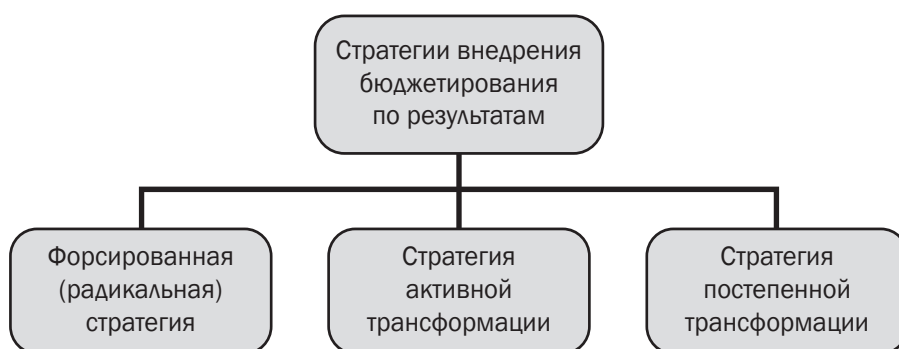
В других странах основным стимулом к реформам стала необходимость повышения качества бюджетных услуг и подотчетности бюджетного процесса (США, Канада, Германия, Нидерланды и страны Северной Европы).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правительства тех стран, которые считаются в настоящее время лидерами по использованию принципов бюджетирования, ориентированного на результат, прибегли к внедрению такой модели бюджетирования в периоды финансовых кризисов. При этом чем острее был кризис государственных финансов, тем масштабнее бюджетная реформа и радикальнее стратегия реформирования.

Подходы к внедрению бюджетирования по результатам в этих государствах различались в зависимости от таких факторов, как тип государственного устройства, форма правления, наличие парламентского большинства, поддерживающего идею бюджетной реформы, уровень децентрализации налогово-бюджетных полномочий субнациональных органов власти. В зависимости от сочетания этих факторов в странах складывались различные стратегии бюджетных реформ, которые можно условно объединить в группы, как это показано на рис. 1.

Рисунок 1

### Стратегии бюджетных реформ



**Форсированная (радикальная) стратегия** реформирования подразумевает наиболее быстрое и полномасштабное осуществление бюджетной реформы, направленной на кардинальный пересмотр функций и масштабов общественного сектора. Особое положение в этом случае занимают Новая Зеландия, Великобритания и Австралия — парламентские монархии, реформирование бюджетного процесса в которых характеризовалось акцентом на приватизации государственных функций и заимствовании рыночных принципов и методов в государственном управлении. В этих странах на момент реформ сложилось поддерживающее их парламентское большинство.

Выбор форсированной (радикальной) стратегии реформирования стал возможен лишь в ограниченном количестве государств. Преимущества такой стратегии внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, заключаются в:

- создании сильного политического импульса к проведению реформы;
- интегрированном и комплексном подходе к осуществлению реформы;
- коротком временном периоде осуществления реформы;
- обеспечении унифицированной поддержки и обучения персонала министерств и ведомств;
- достижении компромисса между группами с различными интересами.

Вместе с тем стратегия радикального реформирования всегда сопряжена с потенциально высокими рисками, существенно ограничивающими возможность ее выбора для остальных государств, к которым относятся:

- меньший временной интервал для устранения последствий ошибок, допущенных в процессе реформирования;
- необходимость осуществления значительных финансовых затрат в течение короткого периода;
- ограниченные возможности накопления опыта при реализации пилотных проектов.

**Стратегию активной трансформации** выбрали государства, осуществлявшие широкомасштабную бюджетную реформу с заметным отставанием по темпам ее реализации от форсированной. Лидерами этой группы стран в начале 1990-х годов стали США, Канада, Дания, Нидерланды и Ирландия. Основной целью реформы было повышение эффективности функционирования административной и бюджетной систем с помощью корпоративных инструментов управления без радикального сокращения масштабов общественного сектора, который в этих странах был традиционно незначительным.

Многолетний опыт реформирования бюджетного процесса позволяет выделить США среди других стран, выбравших стратегию активной трансформации. В истории применения программно-целевого бюджетирования Соединенные Штаты последовательно проходили различные этапы: от внедрения программно-целевого бюджета, системы «планирование-программирование-бюджетирование», управления по целям, разработки бюджета на нулевой основе до принятия федерального закона «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений». Вместе с тем каждая из проведенных инициатив неизменно увязывала расходование государственных средств с результатами. На выбор стратегии внедрения бюджетирования по результатам в США значительное влияние оказала федеративная форма государственного устройства.

**Стратегия постепенной трансформации** подразумевает поэтапное реформирование бюджетного процесса путем внедрения бюджетирования по результатам, в том числе с помощью пилотных проектов в различных министерствах и ведомствах. Реформирование бюджета направлено на повышение эффективности бюджетной системы в целях поддержания масштабного общественного сектора. К этой группе реформаторов относятся Германия, Норвегия, Финляндия, Швейцария, Швеция, Франция, Япония.

В целом анализ практики внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, среди федеративных государств показывает, что большинство таких стран (за исключением Австралии) выбрали стратегию постепенной трансформации, основанную главным образом на поэтапном реформировании способа бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, внедрении пилотных проектов.

Однако несмотря на то, что метод программно-целевого бюджетирования впервые был опробован в США, принято считать, что наиболее законченный его вариант представлен в Австралии, Великобритании и Новой Зеландии, которые осуществили его внедрение в рамках радикальной реформы всего государственного управления.

Немаловажную роль при выборе стратегии проведения бюджетной реформы играет фактор децентрализации управленческих и финансовых полномочий. Как показывает международная практика, в странах, где полномочия конституционно

распределены между различными уровнями публичной власти, центральные органы власти в меньшей степени способны осуществлять всеобъемлющие программы реформ. С другой стороны, преимущества децентрализованных бюджетных систем заключаются в возможности проведения экспериментов в различных юрисдикциях и на различных уровнях власти, результаты которых могут быть использованы органами власти других уровней. В связи с этим, например, в Германии, США, скандинавских странах, равно как и в России, существуют как определенные ограничения для проведения радикальных преобразований, так и возможности использования преимуществ децентрализации.

Выбор стратегии осуществления бюджетной реформы подразумевает последующее внедрение новых инструментов наряду с реформированием уже существующих. Так, можно выделить следующие способы модернизации отдельных инструментов управления государственными финансами (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Технологии реформирования  
основных инструментов управления  
общественными финансами**

№	Способ реформирования	Описание
1.	Раздельное реформирование бюджетного учета, государственного аудита и процедур исполнения бюджета	Применяется в случае, если эти инструменты управления не являются взаимозависимыми настолько, что реформирование одного приводит к прекращению функционирования другого. Например, в Дании Министерство финансов вначале осуществило переход бюджета на принципы бюджетирования по результатам, а спустя некоторое время Счетная палата Дании провела реформу государственного аудита.
2.	Один из инструментов управления рассматривается как основа для дальнейшего реформирования других.	Так, в Швеции реформирование системы бюджетного учета рассматривалось как отправная точка, которая повлекла за собой последующие изменения как в бюджете, так и в системе государственного аудита.
3.	Интегрированный подход	Одновременная переориентация бюджета на результаты, реформирование системы бюджетного учета и государственного аудита. Типичные примеры — Новая Зеландия, Великобритания и Австралия.

Вне зависимости от стратегии бюджетных реформ на практике, как правило, применяются две модели внедрения среднесрочного бюджетирования по результатам: «сверху вниз» и «снизу вверх» (табл. 2). Модель «сверху вниз» характерна для государств с унитарным устройством и высокой степенью централизации власти (Новая Зеландия, Великобритания, Нидерланды и Франция), а также для стран с федеративным устройством и высокой степенью централизации властных полномочий на федеральном уровне, таких как Австралия и Канада.

**Преимущества и риски различных моделей  
внедрения среднесрочного бюджетирования,  
ориентированного на результат**

Модель внедрения бюджетирования по результатам	Риски	Преимущества
«Сверху вниз»	Ограниченная возможность достижения результатов	Реформирование происходит по инициативе сверху
	Централизованное навязывание ограничений может приводить к их саботажу	Наличие унифицированного методологического подхода к проведению реформы
	Высокая стоимость сбора большого количества информации	Наличие необходимой информации для принятия решений в центре
	Низкий уровень поддержки со стороны министерств и ведомств, появление для них отрицательных стимулов	Значительные возможности для координации и мониторинга процесса реформ
«Снизу вверх»	Инерционность реформы в связи с отсутствием инициативы на нижестоящих управленческих уровнях	Гибкость и адаптивность процесса реформирования
	Длительность и трудоемкость подготовки реформы	Возможность планирования реформы с учетом мнения министерств и ведомств
	Сложность координации процесса реформирования и возможность нарушения последовательности этапов реформы	Привлечение субнациональных органов власти к разработке и проведению реформы
	Недостаточный объем информации «в центре»	Стимулирование самостоятельности министерств и ведомств в ходе реформы

Очевидно, что Россию можно отнести к группе стран-реформаторов с постепенной трансформацией, осуществляющих реформу «сверху вниз». Выбор данной стратегии обусловлен следующими факторами:

- федеративным государственным устройством;
- значительными различиями в уровне социально-экономического развития регионов;
- отсутствием опыта внедрения принципов корпоративного управления в практику функционирования общественного сектора;
- низкой степенью исполнительской дисциплины в органах государственной власти;
- незавершенностью административной реформы.



Россия, в отличие от большинства европейских государств, вступила на путь бюджетной реформы в условиях благоприятной экономической ситуации. Этому способствовало накопление значительных финансовых ресурсов, а также итоги реформы межбюджетных отношений, в рамках которой произошло разграничение бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы. В результате толчком к проведению реформы послужила не острая необходимость в сокращении государственных расходов, а потребность в эффективном использовании имеющихся ресурсов. К основным преимуществам выбора постепенной стратегии реформирования для России можно отнести:

- возможность накопления опыта и совершенствования инструментов в процессе реформы;
- возможность нейтрализации нежелательных последствий осуществляемых в ходе реформы действий, что особенно важно с точки зрения соблюдения логической последовательности этапов реформы;
- возможность учета различий в потенциале территорий, министерств и ведомств в процессе планирования преобразований в бюджетной сфере.

Среди недостатков постепенных изменений следует отметить:

- большую длительность реализации стратегии реформ;
- риск потери импульса и политической воли к проведению реформы;
- повышенную вероятность частичных и/или формальных изменений, без проведения полномасштабной реформы.

В целом бюджетная реформа в России осуществлялась одновременно по нескольким направлениям, изложенным в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.<sup>7</sup> Первым направлением стало реформирование бюджетного учета и бюджетной классификации. Одновременно с реформой бюджетного учета была одобрена методика проведения аудита эффективности, которая, несмотря на ее актуальность, не нашла широкого применения в деятельности контрольно-ревизионных органов.

В Российской Федерации определение бюджетирования, ориентированного на результат, законодательно не закреплено. Вместе с тем, Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. была раскрыта его суть. На современном этапе бюджетной реформы бюджетирование, ориентированное на результат, можно определить как **систему организации бюджетного процесса в рамках среднесрочного планирования, при котором финансирование деятельности органов государственной власти по оказанию услуг населению из бюджета напрямую зависит от измерения ее эффективности**. При этом под эффективностью следует понимать степень достижения органом власти поставленных целей и планируемых результатов.

В заключение следует отметить, что принципиальный выбор стратегии реформирования в России был подкреплен мировым опытом бюджетных реформ. Кроме того, Россия в контексте реформирования бюджетного процесса осуществляет преемственность основных элементов бюджетирования по результатам, формирование которых происходило на протяжении десятилетий в развитых странах.

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Крайне важно учитывать, что актуальность продолжения бюджетной реформы в целях повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время резко возросла с учетом сокращения доходов федерального бюджета в 2008–2009 гг. Более того, затягивание реформы неприемлемо с точки зрения интеграции в международную экономическую систему, так как от ее успеха во многом зависит позиция России при вхождении в мировое сообщество. Необходимость продолжения реформирования бюджетного процесса обусловлена масштабами уже проделанной работы. К настоящему времени на законодательном и практическом уровне внедрен ряд новаций, по некоторым позициям ставящих Россию на уровень стран — лидеров в сфере внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

## Библиография

1. Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda by Jack Diamond. — IMF Occasional Paper No. 245. — Washington D.C.: IMF, 2006.
2. Scott, Gr. Public Sector Management in New Zealand. Lessons and Challenges. — Centre for Law and Economics, Australian National University. — Canberra, Wellington. — 2001.
3. Kickert, W. Public Management and Administrative Reform in Western Europe. — Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, Inc., 1997.
4. Kusek, J. Z., Rist, R. C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. — Washington D.C., WB. — 2004.
5. Miller, G. J., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. — Colorado, U.S.A.: Westview Press, 2001.
6. Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance. — Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2002.
7. Performance Budgeting in OECD Countries. — OECD, 2007.
8. Performance Budgeting: Linking Funding and Results / edited by Marc Robinson. — Hampshire, England: Palgrave Macmillan, 2007.
9. Robinson, M., Brumby, J. Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature [Электронный ресурс] / IMF. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05210.pdf>.
10. Афанасьев, Мст. П., Беленчук, А. А., Кривоогов, И. В. Бюджет и бюджетная система / под ред. Мст. П. Афанасьева. — М.: Юрайт, 2009.
11. Афанасьев, Мст. П., Кривоогов, И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
12. Кудрин, А. Л. Эффективная финансовая политика. — М.: Издание Академии бюджета и казначейства, 2006.
13. Кудрин, А. Л. Новые направления финансовой политики: Материалы к лекциям. — М.: Издание Академии бюджета и казначейства, 2006.
14. Кудрин, А. Л. Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. — 2008. — № 12. — С. 3–8.
15. OECD Journal on Budgeting [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: [http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_2074062\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_33735_2074062_1_1_1_1,00.html)
16. Measuring the performance of government departments [Электронный ресурс] / NAO. — Режим доступа: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/00-01/0001301.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/0001301.pdf)
17. Budget Reform and State Modernisation in France [Электронный ресурс] / Ministere du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Reforme de l'Etat. — Режим доступа: [http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16\\_1\\_2.htm](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16_1_2.htm)