

**Ключевые слова:**

программный бюджет,  
бюджетирование,  
принципы бюджетирования,  
модель бюджетирования,  
программная  
классификация

**М. П. Афанасьев**, д. э. н., проф., зав. кафедрой «Финансы»  
Академии бюджета и казначейства Минфина России  
(e-mail: [info@abik.ru](mailto:info@abik.ru))

**Б. И. Алехин**, д. э. н., проф., зав. кафедрой «Фондовые рынки»  
Академии бюджета и казначейства Минфина России  
(e-mail: [alekhin@rdm.ru](mailto:alekhin@rdm.ru))

**А. И. Кравченко**, к. э. н., зав. лабораторией Центра отраслевых  
финансов и финансового менеджмента НИФИ АБик Минфина России  
(e-mail: [kravchenko\\_anna@hotmail.com](mailto:kravchenko_anna@hotmail.com))

**П. Г. Крадинов**, ст. науч. сотр. Центра перспективного  
финансового планирования НИФИ АБик Минфина России  
(e-mail: [kradinoff@rambler.ru](mailto:kradinoff@rambler.ru))

# Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения

*Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития России в условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти делает еще более актуальной разработку системы мер по модернизации управления общественными финансами. Осознание этой необходимости привело к появлению Программы повышения эффективности бюджетных расходов<sup>1</sup>. Разработчики программы исходят из необходимости, возможности и целесообразности перехода к программному бюджету начиная с 2012 г.*

**В**ыступая 14 мая 2010 г. на совместном заседании коллегий Министерства финансов и Министерства экономического развития России, Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин заявил: «По сути, речь идет о коренных переменах в организации государственного управления. О переходе к новой, программно-целевой структуре бюджета. В основу деятельности Правительства будут положены государственные программы. Это позволит увязать деятельность каждого федерального органа исполнительной власти с приоритетами, зафиксированными в наших программных документах. Каждый государственный рубль должен быть нацелен на конечный результат»<sup>2</sup>.

Таким образом, наступил новый этап в развитии бюджетной реформы, начатой Министром финансов России А. Л. Кудриным в 2004 г. с внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

---

<sup>1</sup> Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (основные положения), <http://www.minfin.ru/>.

<sup>2</sup> Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://premier.gov.ru/events/news/10586/>).

## ВЕДОМСТВЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА

Заглянем в словарь, являющийся частью базы данных о практике и процедурах составления бюджета в странах — участниках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): «Программа — мероприятия правительства, сгруппированные по отношению к конкретному набору целей. Программное бюджетирование предлагает применять анализ “затраты — выгода” к аллокационным решениям, распределять расходы по программам и оценивать результаты выполнения программ по отношению к целям. Программная классификация предлагает распространить этот принцип на всю правительственную деятельность»<sup>3</sup>.

Словарь ОЭСР дает самое общее определение программы. Мы сузим его до пределов ведомства, имеющего право распоряжаться бюджетными средствами, так как ведомственные бюджетные программы и есть главный «строительный материал» для программного бюджета. «Бюджетная программа — систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единственной цели, и заданий, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств соответственно возложенным на него функциям».

Программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая программа прямо увязана с тем или иным стратегическим итогом деятельности ведомства. Стратегический итог — это долгосрочная устойчивая выгода для общества, проистекающая из мандата или прозорливости ведомства. Это изменение, которое ведомство планирует внести в жизнь общества и которое должно быть измерено и находиться в сфере ведомственного влияния. В свою очередь, стратегические итоги деятельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности правительства.

Подобно тому, как дом строится из кирпичей, ведомственный бюджет складывается из программ. Каждое ведомство должно составлять и защищать свой бюджет как набор программ, снабженных информацией о расходах на их реализацию и их эффективности. Желательно, чтобы каждая функция, каждый вид деятельности ведомства были включены в ту или иную программу и каждая программа была «втиснута» в одно ведомство.

В зависимости от характера программной «продукции» программы можно разделить на три группы. Первая группа — программы оказания услуг. Они приносят прямую общественную выгоду в виде государственных услуг населению. Их можно назвать основными функциональными программами. Каждая фондирует четкое обязательство ведомства перед обществом, вытекающее из прописанных в мандате ведомства услуг или функций. Вторая группа — разрешающие программы. Они не приносят обществу очевидных выгод, но позволяют делать это другим программам. Пример — разработка отраслевой стратегии ведомства, регулирование отраслевого рынка, трансферы бюджетных средств другим организациям отрасли. Третья группа — административные программы. Они обслуживают две первые группы программ, и их не надо увязывать со стратегическими итогами деятельности ведомства. Каждое ведомство должно иметь одну программу «Администрация», охватывающую весь внутренний сервис.

Часто программы делятся на подпрограммы. Подпрограмма — это составная часть программы, охватывающая те работы, которые содействуют достижению стратегического итога деятельности ведомства по программе. Ядром подпрограмм могут быть

---

<sup>3</sup> *Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary / OECD. — December 19, 2006* (<http://www.oecd.org/document/>).

ключевые ведомственные проекты. Деление программ на подпрограммы осуществляется с учетом масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

Если логически подверстать программы и подпрограммы к стратегическим итогам деятельности ведомства, то получится документ, именуемый в Канаде архитектурой программной активности (Program Activity Architecture — PAA). Это исходный документ для создания структуры управления, распределения ресурсов и определения самих стратегических итогов. На ведомственном уровне программное бюджетирование стартует с ревизии PAA, позволяющей сделать следующие выводы:

- одни программы надо сократить или даже закрыть;
- другие (старые) нуждаются в дополнительном финансировании;
- третьи (новые) надо включить в PAA и профинансировать.

### Архитектура программной активности Департамента транспорта Канады

Департамент транспорта Канады планирует получить от своей деятельности четыре стратегических результата. Это:

1. Эффективная транспортная система.
2. Экологически чистая транспортная система.
3. Безопасная транспортная система.
4. Надежная транспортная система.

К каждому стратегическому итогу подверстываются программы, способствующие его достижению (программы оказания услуг). Например, достижению стратегического результата «Эффективная транспортная система» способствуют следующие программы:

- 1.1. Рынок транспортных услуг.
- 1.2. Шлюзы и коридоры.
- 1.3. Транспортная инфраструктура
- 1.4. Инновации на транспорте.

Некоторые программы делятся на подпрограммы (возможен и следующий уровень детализации). Например, программа «Рынок транспортных услуг» состоит из следующих подпрограмм:

- 1.1.1. Рынок воздушных перевозок.
- 1.1.2. Рынок водных перевозок.
- 1.1.3. Рынок наземных перевозок.

В департаменте имеются также административные программы, образующие рубрику № 5 («Внутренние услуги»). Это программы «Управленческая поддержка» (управленческие, надзорные, коммуникационные, юридические услуги) и «Управление ресурсами» (персоналом, финансами, информацией, IT, материалами, закупками, недвижимостью и другими активами).

Общая цель программного бюджетирования — увязать расходы с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих мандатов. Использование программ также позволяет должным образом укомплектованным и уполномоченным подразделениям ведомства работать эффективно, эффективно и экономично. Общую цель можно разбить на четыре направления формирования структуры программы:

- Планирование и распределение бюджета. Цель — обеспечить связь между приоритетами, бюджетными ассигнованиями и расходными полномочиями.
- Расчет затрат (костинг). Цель — подвести адекватный базис под распределение затрат на производство и оказание услуг и стандартизировать (там, где это уместно) костинг специфических разделов программы по разным видам расходов.

- Менеджмент. Задача — создать в ведомстве управленческую ячейку, члены которой могли бы эффективно управлять финансовыми и иными ресурсами для скорейшего достижения поставленной правительством цели.
- Автономия и ответственность. Цель — установить пределы ответственности руководителя программы за исполнение бюджета и низкокзатратное достижение результатов через повышение прозрачности и подотчетности.

Остановимся на целях 1 и 2. Тут могут пригодиться следующие рекомендации (они относятся и к подпрограммам). Бюджетные средства на финансирование того или иного вида деятельности ведомства должны выделяться и классифицироваться в разрезе программ, которые охватывают данный вид деятельности. Стоимость накладных функций, включенных в программу «Администрация», не следует «размазывать» по другим программам. Программа «Администрация» должна учитывать в своем бюджете расходы на такое обслуживание. Это необходимо для выявления полной стоимости каждой программы, но не означает, что нужно устанавливать систему внутренних «пошлин» с программ.

Перейдем к целям 3 и 4. Программы должны представлять собой отдельные управленческие ячейки ведомства, и у каждой должен быть свой руководитель из числа топ-менеджеров. От ведомства к ведомству и от программы к программе детали и техническое содержание этой работы будут меняться, но можно обозначить общие положения должностной инструкции менеджера программы:

- Разработка годовых и среднесрочных целей с упором на функционирование программы и оказание услуг населению.
- Мониторинг расходов и управление денежным потоком.
- Распределение ассигнований на программу между подпрограммами.
- Консультации с главным финансистом ведомства по всем вопросам финансового менеджмента программы.
- Ответственность за достижение стратегических итогов, оказание услуг и позитивный вклад программы в прогресс ведомства.
- Ответственность за подготовку представления программы для правительства.
- Надзор за персоналом программы.
- Надзор за всеми юридическими лицами, имеющими отношение к программе, и информирование руководства ведомства о возникших проблемах.
- Подготовка отчетов для куратора программы в руководстве ведомства.

У менеджера подпрограммы обязанности, полномочия и подотчетность те же, что и у менеджера программы, только уровнем ниже. Кроме того, он отвечает за организацию общего бюджетирования, учета и отчетности в рамках своей подпрограммы, а также за обеспечение сопоставимости структур костинга в бюджетах групп исполнителей подпрограммы. Разные группы выдают разные структуры. Задача менеджера подпрограммы — разработать единую для сопоставимых групп, «родовую» структуру костинга.

Бюджетный кодекс Российской Федерации отводит программам ведомств незначительное место в бюджетах всех уровней (статья 179.3): «В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией»<sup>4</sup>. Этого явно недостаточно для узаконивания программ в России.

---

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (<http://www.consultant.ru/popular/budget>).

## БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Первые попытки внедрения программного бюджетирования были предприняты в США в 1950-х годах. С публикацией в 1965 г. Руководства ООН по программному бюджетированию и БОР роль этих методов составления бюджета в планировании развития повысилась. В 1960-х годах почти 50 государств стали использовать различные варианты программного бюджетирования и БОР, правда, не в таких больших масштабах, как США. За развитыми странами последовал развивающийся мир, и в конце 1960-х годов почти вся Латинская Америка, многие азиатские и некоторые африканские государства перешли к программному бюджетированию<sup>5</sup>. В 2010 году программным бюджетированием занялись Украина и Беларусь.

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности расходов. Ключевыми преимуществами программного подхода по сравнению с традиционным являются повышение фискальной устойчивости и эффективности деятельности отраслевых ведомств, более тесная связь бюджета со стратегическими целями.

В основе программного бюджетирования лежит программная классификация расходов, структура которой определяется целями и задачами социально-экономической политики. основополагающими элементами системы обеспечения эффективной реализации программ выступают: совокупность ключевых показателей эффективности расходования бюджетных средств, механизмы оценки и аудита программ, система стимулов для распорядителей бюджетных средств (РБС). Для целей проведения оценки и установления приоритетов бюджетной политики важным является наличие механизмов учета информации по эффективности реализуемых в бюджетном цикле программ.

Таблица 1

### Методы бюджетирования и формы контроля за исполнением бюджета

	Затратное/традиционное бюджетирование		Программное бюджетирование
Движение по бюджетной «вертикали»	«Снизу вверх»		«Сверху вниз»
Механизм расходования бюджетных средств	Финансирование расходных полномочий РБС по нормативам		Финансирование программ на основе анализа «затраты — выгода»
Формы контроля	Внешний	Внутренний	Непосредственными РБС
Контролирующие органы	Министерство финансов и др.	Отраслевые ведомства	Департаменты отраслевых ведомств
Объекты контроля	Затраты — статьи затрат	Затраты — укрупненные виды расходов	Результаты деятельности ведомств и общий объем текущих расходов

Источник: составлено авторами.

<sup>5</sup> Diamond J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies // IMF Working Paper. — June 2003. — P. 7–8.

Как показывает мировой опыт, не существует единой модели программного бюджетирования, однако наличие совокупности определенных ее элементов характерно для каждой из стран с программно-ориентированным бюджетом. Основные элементы базовой модели программного бюджетирования показаны ниже.

Схема 1

### Элементы базовой модели программного бюджетирования



Источник: составлено авторами.

Модель программного бюджетирования строится на обязательном соблюдении следующих пяти принципов.

**Принцип своевременности и информационной обеспеченности**, заключающийся в систематическом сборе и учете информации о результатах реализации программ в процессе подготовки бюджета. Необходимым условием является открытое объявление РБС результатов, ожидаемых от реализации программ, а также ключевых показателей эффективности. Соблюдение принципа способствует как возникновению фискального пространства в случае инициирования новых программ без необходимости увеличения общего размера расходов, так и фискальной консолидации. Стимулирование РБС к принятию рациональных решений осуществляется посредством установления взаимосвязи между эффективностью реализации программ и объемом их финансирования.

**Принцип информационной достаточности** заключается в признании ограниченности финансовых и человеческих ресурсов для построения информационной системы, обеспечивающей проведение комплексной оценки программ. Механизм комплексной оценки, являясь составной частью базовой модели, использует следующую информацию: степень соответствия ожидаемых результатов потребностям общества и государственной политике, показатели социально-экономической эффективности программ, обоснованность и адекватность программной логики ожидаемым результатам. Оценка эффективности программ — основа для принятия бюджетных решений, а не инструмент оценки секторов экономики.

**Принцип интеграции** требует использования информации в бюджетном процессе, поскольку ее наличие служит необходимым, но не достаточным условием построения эффективной модели бюджетирования. Данные мониторинга существующих программ должны быть интегрированы в бюджетный процесс с целью пересмотра ориентиров бюджетной политики, своевременной модификации или удаления низкоприоритетных программ.



**Принцип синергии и кооперации** заключается в обмене информацией между инициаторами решений и ответственными за их принятие, а также комплексности в подходе к бюджетированию на федеральном уровне. С одной стороны, среднесрочное планирование в секторах, особенно в здравоохранении и образовании, является источником необходимой информации для ключевых РБС. С другой — планирование на национальном уровне выступает как инструмент установления приоритетов секторных планов. Программное бюджетирование требует институционального объединения планирования и бюджетного процесса, например, путем совмещения обеих функций в рамках одного ведомства.

**Принцип управленческой гибкости**, практическая реализация которого позволяет обеспечить своевременную адаптацию структурных единиц, ответственных за реализацию программ, к изменяющимся условиям. РБС и координаторам программ предоставляются расширенные полномочия для принятия своевременных решений, связанных с выбором ресурсов, которые необходимы для эффективной реализации программ.

Перевод бюджетного планирования на программный «лад» требует соблюдения следующих условий:

- Установление и разграничение центров ответственности путем обеспечения реализации отдельно взятой программы и связанных с ней проектов структурными единицами одного и того же РБС.
- Необходимость группировки проектов в зависимости от целей программы, но независимо от источника их финансирования.
- Максимально полный охват расходов программной классификацией. Субсидирование предприятий должно носить целевой характер и поддаваться количественной оценке индикаторами эффективности.

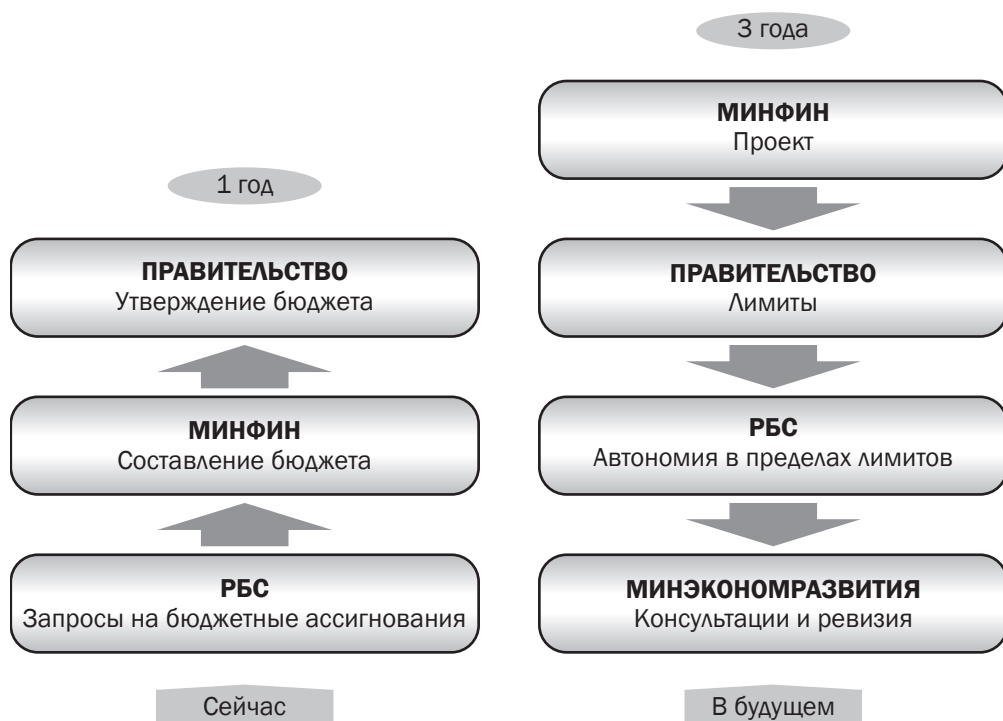
Остановимся чуть подробнее на двух аспектах составления бюджета — бюджетной «вертикали» и бюджетной «горизонтали». Традиционный бюджет составляется «снизу вверх». Сумма ведомственных бюджетов (низ) дает бюджет правительства (верх). В этом случае трудно контролировать весь бюджет, бюджетное сальдо и другие итоговые величины, а также распределение бюджетных средств между секторами (национальная оборона, образование, здравоохранение и т. д.). Дополнительные проблемы — отсутствие хотя бы среднесрочной перспективы вследствие «зацикленности» на очередном бюджете и неэффективный бюджетный процесс (безрезультатные переговоры, бюрократические игры, «утряска» итоговых величин, необеспеченные мандаты).

Программный бюджет составляется «сверху вниз». Во-первых, правительство спускает агрегатные лимиты расходов: сколько будет потрачено всего, сколько — на инвестиции, каким будет бюджетный дефицит и т. д. Эти лимиты основаны на осторожных допущениях относительно экономического роста, безработицы, инфляции и других макровеличин. Место игнорирующего прогнозы ведомственного анализа занимает основанный на прогнозах макроцентрический фискальный анализ. Во-вторых, правительство устанавливает секторные лимиты, то есть распределяет расходы между основными секторами, причем в рамках сектора новые инициативы можно финансировать за счет старых программ. Если секторные лимиты не влияют на агрегатные лимиты и совпадают с «границами» ведомств, значит, программный бюджет составлен хорошо. В-третьих, правительство устанавливает внутрисекторные лимиты — «потолки» для ведомственных бюджетов. Наконец, правительство может лимитировать и отдельные компоненты программ, например текущие расходы (предпочитаемые ведомствами в ущерб капитальным).

Программное бюджетирование также предполагает четкое разделение ролей и обязанностей. Решения по агрегатным и секторным лимитам принимает премьер-министр с подачи министра финансов. Акцент здесь на агрегатном фискальном менеджменте, среднесрочном планировании («потолки» для расходов за ряд лет) и политических приоритетах. Что касается внутрисекторных лимитов, министры формируют свои бюджеты, но есть общие правила, которые они должны соблюдать. Вместо продолжительных переговоров и бюрократических игр — делегированные полномочия. Меньше необоснованных запросов бюджетных средств и необеспеченных мандатов, т. е. улучшается фискальная консолидация. Вместо реакции ведомств на решения «сверху» типа «поживем — увидим» — инициативная реструктуризация расходов «снизу».

Схема 2

**Бюджетирование «снизу вверх» и «сверху вниз»  
(акцент на стратегическом распределении ресурсов)**



Источник: составлено авторами.

Перейдем теперь к бюджетной «горизонтالي». Сходство ведомственных целей и функций позволяет объединять ведомства с их программами в кластеры, именуемые еще секторами и приоритетными областями<sup>6</sup>. Иначе говоря, кластер — это группа программ и подпрограмм разных ведомств, способствующих достижению провозглашенной правительством высокой общественной цели. Например, логичным выглядит соседство Канадской разведывательной службы, Королевской канадской конной полиции, Канадского агентства пограничных услуг и еще нескольких тому подобных ведомств в секторе «Общественная безопасность и готовность к чрезвычайным ситуациям».

<sup>6</sup> Кластер — объединение нескольких однородных элементов, которое может рассматриваться как самостоятельная единица, обладающая определенными свойствами.



### «Голубая книга» канадского правительства

«Голубая книга» — это ежегодный «подарок» канадского правительства парламенту, содержащий основные оценки расходов по секторам, ведомствам и программам. Всего 27 секторов, 90 ведомств и 2500 программ. В каждом секторе — несколько ведомств с программами, относящимися к данному аспекту благосостояния канадцев. Эти аспекты дают названия секторам, например «Общественная безопасность и готовность к чрезвычайным ситуациям».

Каждая ведомственная презентация основных оценок состоит из четырех частей:

- стратегический результат деятельности ведомства;
- программы, направленные на получение стратегического результата;
- таблица расходов на программную деятельность;
- трансферы бюджетных средств (если имеются).

В секторе «Общественная безопасность и готовность к чрезвычайным ситуациям» фигурируют девять организаций, в том числе агентство, службы, управления, комиссии и комитеты. Стратегические итоги их деятельности корреспондируются с названием сектора. Вот как выглядит презентация основных оценок программных расходов канадской разведки (Canadian Security Intelligence Service) на 2010–2011 фин. г. Стратегическим итогом своей деятельности эта служба считает защиту национальных интересов Канады путем использования действенной информации об угрозах терроризма, шпионажа и внешнего вмешательства. У службы есть две программы, направленные на получение этого результата. Одна («Разведка») предусматривает сбор, обработку и анализ информации о деятельности, которая может угрожать безопасности страны и ее гражданам, и доведение этой информации до правительства. Другая («Скрининг безопасности») — это предотвращение проникновения в страну тех нерезидентов, которые могут угрожать национальной безопасности, и лишение любых подозрительных лиц доступа к «чувствительным» правительственным активам, сооружениям и информации. В 2010–2011 фин. г. служба планирует израсходовать по этим программам \$506 573, из которых \$474 963 — текущие расходы и \$31 610 — капитальные расходы.

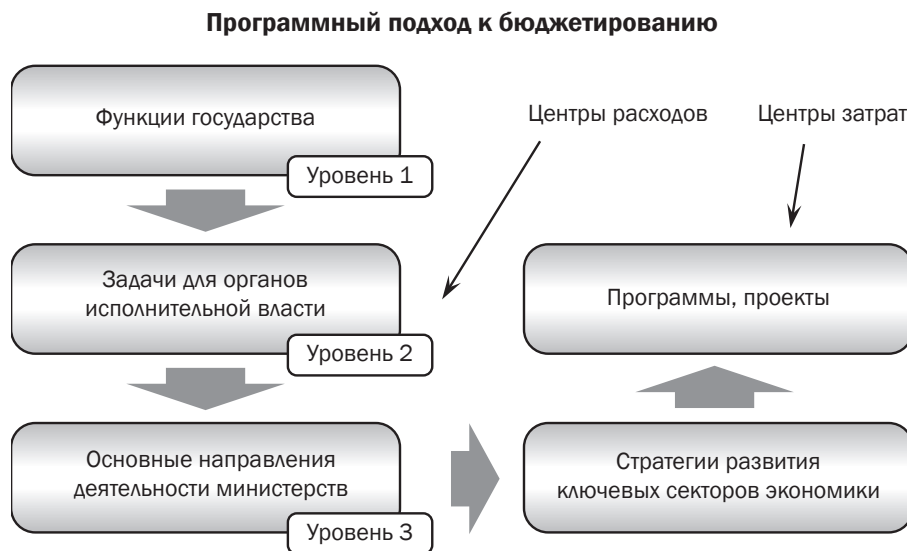
Программы являются важным механизмом организации бюджета, выполнения ведомствами их функций и обслуживания населения. Но правительство на этом не успокаивается. Оно возводит над ведомствами с их программами свою систему достижения национальных целей. В Южной Африке эту систему называют системой кластерного менеджмента (Cluster Management System — CMS). Южноафриканское правительство заботится о приоритетных областях, используя не только отдельные ведомства, но и CMS. Приоритеты отражены в программах, и менеджеры программ несут ответственность за соблюдение приоритетов.

Важная роль CMS — идентифицировать конкретные действия на уровне программ, содействующих достижению кластерных (высоких общественных) целей. Председатель кластерного комитета информирует об этих действиях руководство ведомства, а затем и менеджеров программ. Иначе говоря, взаимосвязь CMS (приоритеты страны) и программ (ведомственные стратегические итоги) обеспечивается кластерными комитетами и руководством ведомств. Чтобы менеджеры программ исправно работали на национальные интересы, кластерные комитеты должны функционировать эффективно. Например, руководители кластерных комитетов, подкомитетов и экспертных групп должны идентифицировать те программы, которые могут быть особенно полезными в приоритетных областях, и сотрудничать с их менеджерами. Расходы ведомств транслируют приоритеты в услуги обществу и поэтому являются основным средством достижения общественных целей. Планирование и кастинг расходов должны учитывать приоритеты на несколько лет вперед, а программы — концентрироваться в приоритетных областях.

## ПРОГРАММНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Отправной точкой построения программного бюджета является установление тесной взаимосвязи между функциями государства и его стратегическими целями путем увязки полномочий каждого РБС или центра расходов с государственной политикой в конкретном секторе (схема 3). Подпрограммы и проекты, реализуемые в рамках программ, являются центрами затрат, для которых разрабатывается экономическая или предметная классификация расходов.

Схема 3



Источник: составлено авторами.

Программный бюджет, в отличие от традиционного, составляется на основе классификации расходов по типу услуг и целей, а не на основе поступлений. Программная структура является способом описания расходов в контексте достижения поставленных целей. Стратегические цели государства выражаются в виде детализированных ключевых задач органов исполнительной власти.

Программная классификация должна охватывать все непроцентные расходы (процентные расходы невозможно запрограммировать, если государственный долг — рыночный). Например, в предельно агрегированном виде бюджет канадского правительства состоит только из программных и процентных расходов (табл. 2).

Таблица 2

**Бюджет правительства Канады, CAD млрд**

	2008–2009 фин. г.	2009–2010 фин. г. (проект)
Доходы	233,1	213,9
Программные расходы	207,9	237,8
Процентные расходы	31,0	29,9
Все расходы	238,8	267,7
Сальдо	-5,8	-53,8

Источник: *Canada's Economic Action Plan, Year 2. Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P. C., M.P. Minister of Finance. — March 4, 2010. — P. 175.*

А в предельно детализированном виде это 2500 программ и 90 ведомств. Во многих развивающихся странах программная классификация не является всеохватывающей, значительные пробелы вроде непрограммных расходов на содержание государственного аппарата подрывают доверие к программному бюджетированию как инструменту приоритизации расходов<sup>7</sup>.

Основной задачей программной классификации является повышение качества процесса планирования, бюджетирования, учета, отчетности и аудита. Программная классификация служит для целей информационно-аналитического обеспечения макрофискального, функционального и программного анализа; повышения социально-экономической эффективности государственных расходов, а также для установления уровней ответственности и управления всех уполномоченных РБС.

Как показывает мировой опыт, программная классификация разрабатывается с учетом и на основании потребностей отдельно взятой бюджетной системы, отличается по степени детализации и организационной ориентации. Она тесно связана с организационной структурой РБС, способствуя тем самым установлению ответственности за результаты реализации программ и ее компонентов (подпрограмм и проектов), формируемых на основе функциональной классификации; в свою очередь экономическая классификация расходов служит источником информации о потребляемых в рамках программ ресурсах (схема 4).

Схема 4

#### Входные потоки программной классификации



Источник: составлено авторами.

Программная классификация позволяет идентифицировать финансовые транзакции правительства, относящиеся к конкретному набору мероприятий, направленных на достижение конкретного набора целей правительства, независимо от ведомственной «принадлежности» мероприятий. Она позволяет рапортовать о расходах по всем организационным срезам исполнительной власти.

<sup>7</sup> Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting / IMF. — Technical Notes and Manuals. — September 2009. — P. 6.

Переход к программной классификации обычно приводит к снижению количества статей бюджета. Если под началом каждого РБС находится 5–20 программ и количество РБС составляет 10–25, то число статей бюджетной классификации будет варьироваться от 50 до 500. Первым уровнем программной структуры является РБС, вторым — непосредственно программы, кодируемые в соответствии со стратегическими целями; третьим — виды работ и проектов в рамках программ (как текущего, так и капитального характера, которым присваиваются разные коды), и на низшем уровне — накладные расходы (расходы на оплату труда, другие операционные издержки).

Таким образом, внедрение программной классификации — неотъемлемая часть процесса перехода к программному бюджетированию, требующая одновременно реформирования принципов учета управления. При этом сохраняются «старые» классификации — функциональная, ведомственная, экономическая. Они полезны для целей анализа, презентации и принятия бюджета. Ведь не программная классификация, а функциональная с ее кластерами (секторами) является первым уровнем сортировки расходов. Обществу и парламенту важно знать, на выполнение каких функций правительство собирается потратить свои доходы. За функциональной классификацией обычно следует группировка расходов по ведомствам. И последним уровнем детализации расходов является программная классификация. А для экономической характеристики программ расходы делятся на текущие и капитальные, бюджетные и внебюджетные, для собственных нужд и трансферы. Это экономическая классификация расходов.

В настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 21) не содержит программной классификации. А она должна стать доминирующей бюджетной классификацией, если правительство намерено повышать эффективность расходов на основе программного бюджета. Нынешняя классификация состоит из 11 разделов, отражающих направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства (общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика и т. д.). Разделы делятся на 95 подразделов (всего), конкретизирующих направление бюджетных средств на выполнение функций государства. А в подразделах выделяется примерно 3800 целевых статей (!), которые расписывают бюджетные средства по видам расходов и представляют собой плохо систематизированную совокупность уникальных для разных бюджетов функциональных, экономических и «объектных» категорий.

Таким образом, нынешняя классификация излишне детализирована. При составлении и рассмотрении проекта бюджета акцент делается на распределение бюджетных средств по множеству мелких позиций, в то время как ожидаемые результаты расходов в соответствии с приоритетами государственной политики не обосновываются. Это также не дает возможности определить изменения в приоритетах государственной политики.

Нынешняя классификация, по сути, позволяет лишь контролировать целевое расходование бюджетных средств, что, как показывает международная практика, неэффективно, сопряжено с большими издержками и ограничивает самостоятельность ведомств в выборе путей достижения поставленных перед ними целей. Сопоставление затрат с достигнутыми результатами крайне затруднительно ввиду сложности идентификации расходов на реализацию конкретного мероприятия. Расходы, группируемые по нынешней классификации, не поддаются какой-либо систематической оценке, что делает их недостаточно прозрачными, не стимулирует органы государственной власти и других получателей бюджетных средств к достижению конкретных результатов, не дает возможности проводить анализ их деятельности по предоставлению услуг в рамках возложенных на них задач и функций и комплексно оценивать государственную политику.

Вот общие контуры нового подхода к составлению бюджета:

- Национальный фискальный менеджмент (Минфин):
  - 3-летний план расходов в 11 разделах статьи 21 Бюджетного кодекса (бюджетная «горизонталь»).
  - Классификация расходов: функциональная, ведомственная, программная, экономическая.
- Бюджетирование «сверху вниз» (правительство с подачи Минфина, РБС):
  - Высший уровень: агрегатные лимиты расходов.
  - Средний уровень: лимиты для каждого раздела / РБС.
  - Низший уровень: автономия РБС в пределах лимитов.
- Управление результативностью (Минфин, Минэкономразвития, РБС):
  - Оценка результативности программ.
  - Усиление связи результативности программ с бюджетом.
- Цифровой бюджет и бюджетный учет (Минфин):
  - Программное бюджетирование.
  - Учет капитальных затрат методом начисления.
  - Компьютеризация учета.

Предпосылки успешного перехода к программному бюджету складываются из двух принципов — доверие и подотчетность — и четырех элементов: лидерство, правильный финансовый менеджмент, участие и инструментарий.

**Доверие** — краеугольный принцип программного бюджетирования. В данном контексте это слово означает, что правительство и руководство ведомства верят в способность менеджеров программ получить нужные результаты самым эффективным, эффективным и экономичным образом. Такая способность зависит от доступных для этой цели ресурсов, и ведомство готово передать их в распоряжение менеджеров программ.

**Подотчетность.** Менеджеры программ должны держать ответ за свои решения, действия и их последствия. У менеджеров должен быть мотив быть подотчетными. Без системы наказаний и поощрений программное бюджетирование не будет успешным.

**Лидерство.** Внедряя программное бюджетирование, необходимо проявить сильное лидерство на самом высоком уровне. Правительство должно громко и ясно продекларировать свою решимость проводить бюджетную реформу. Министерство финансов должно указать направление движения и возглавить переход ведомств к программному бюджету, а ведомства должны неотступно следовать за лидером.

**Участие.** Внедрение программного бюджетирования требует участия всех государственных служащих, особенно менеджеров программ. Это не просто системное изменение. Это переход к новой парадигме: вместо априорного контроля — доверие, вместо «пождем — увидим» — ведомственная креативность. Переход должен происходить в рамках гибкой административной системы, способной в то же время вырабатывать ясную политику и жесткие директивы.

**Правильный финансовый менеджмент.** В России, где финансовый менеджмент слаб, его усиление должно считаться крупным шагом — даже предпосылкой — к внедрению среднесрочного финансового планирования, БОР и компьютеризованной системы финансовой информации. Приоритетным должно стать развитие надежного и всеобъемлющего кассового менеджмента, государственного учета и фискального репортажа. Без этих основных элементов правильного финансового менеджмента нельзя будет добиться подотчетности менеджеров программ и программных целей.

**Инструментарий.** Внедрение новых инструментов не всегда возможно, но всегда желательно. На это уходят годы настойчивых усилий, поддержанных мощностями и ресурсами, системой «кнута и пряника» и сознательностью чиновников ведомства. Программное бюджетирование требует и генерирует огромный объем информации, что делает крайне привлекательной надежную и расширяемую инфраструктуру информатики.

Плюсы программного бюджетирования хорошо задокументированы. В отличие от традиционного бюджетирования оно:

- фокусирует бюджет на политически заданных целях социально-экономического развития;
- обеспечивает целостную стратегию не только для краткосрочного исполнения бюджета, но и для долгосрочного стратегического планирования;
- делает менеджеров программ ответственными за целевое использование подконтрольных им ресурсов и при этом расширяет поле для маневра ресурсами;
- генерирует информацию о результативности, позволяя улучшать поставку услуг и перераспределять ресурсы в пользу более результативных программ и возникающих приоритетов;
- упрощает структуру бюджета, повышает его прозрачность и доступность для всех заинтересованных лиц, особенно парламентариев.

Для реализации этих выгод важно, чтобы переход к программному бюджету тщательно готовился и неуклонно осуществлялся, политически спонсировался на самом высоком уровне, жестко контролировался правительством и руководством ведомства. Эта реформа, если ее правильно осуществить, может повлечь за собой пересмотр дизайна государственной политики и даже стать основным средством модернизации государственного управления.

## **Библиография**

1. 2010–11 Estimates, Parts I and II. The Government Expense Plan and The Main Estimates [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Канады. — Ottawa, 2010. — Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20102011/me-bpd/docs/index-eng.pdf>.
2. Canada's Economic Action Plan: Year 2. Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P. C., M. P. Minister of Finance [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Канады. — Режим доступа: <http://www.fin.gc.ca/n08/09-011-eng.asp>.
3. Diamond, J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies [Электронный ресурс] // IMF Working Paper WP/03/169. — June 2003. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.
4. Jacobs, D., Hélic, J.-L., Bouley, D. Budget Classification. Technical Notes and Manuals [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — December 2009. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>.
5. Guidelines on Budget Programmes [Электронный ресурс] / National Treasury, Republic of South Africa. — October 2009. — Режим доступа: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines>.
6. Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary [Электронный ресурс] / OECD. — December 19, 2006. — Режим доступа: [http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en\\_2649\\_34119\\_2494461\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html).
7. Robinson, M., Last, D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Technical Notes and Manuals. — September 2009. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.
9. Официальный сайт Правительства Российской Федерации / Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/10586/>.
10. Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (основные положения) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/>.