

**Ключевые слова:**

бюджет, расходы, ведомство, программа

**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))

# Ведомственные целевые программы

*В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г.<sup>1</sup> обоснована необходимость принимать новые расходные обязательства только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их исполнения в пределах принятых бюджетных обязательств.*

**П**ри этом любое предлагаемое решение должно быть проанализировано с точки зрения возможностей его финансового обеспечения и вклада в достижение стратегических целей развития страны. Указанные вопросы бюджетной политики нашли отражение в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. В частности, Программа предусматривает, что с 2012 г. значительная часть федерального бюджета должна быть представлена в виде долгосрочных государственных программ, которые будут составлены из ведомственных программ.

## ОТ ПОСТАТЕЙНОГО БЮДЖЕТА К ПРОГРАММНОМУ

Международный опыт позволяет выделить четыре направления использования программного бюджета:

- Как инструмент политического анализа программный бюджет облегчает оценку и сравнение эффективности затрат на альтернативные мероприятия, направленных на достижение данной цели правительства.
- Расширяя границы оперативной самостоятельности руководителей ведомств и их структурных подразделений, программный бюджет улучшает работу правительства.
- Программный бюджет облегчает полный учет стоимости правительственного труда.
- Программный бюджет задает рамки и структуру планирования и подготовки вариантов расходов.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента России (<http://www.kremlin.ru/news/8192>).

Что делает программный бюджет привлекательным по сравнению с постатейным? Чем так важно то, что может показаться простой реклассификацией расходов? Почему, например, программный бюджет позволяет оценивать и сравнивать затратную эффективность различных вариантов достижения той или иной цели правительства, а постатейный — нет?

В программном бюджете, как и в постатейном, задействованы три классификации — функциональная, ведомственная и экономическая. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 21) функциональная классификация представлена 11 разделами, отражающими направление бюджетных средств на исполнение функций государства. Разделы делятся на 95 подразделов (всего), отражающих направление бюджетных средств на исполнение субфункций правительства<sup>2</sup>. Функциональная классификация образует естественный фундамент для построения любого бюджета.

Определив функции, правительство должно установить цели их исполнения. Функция без цели — мертворожденная функция. Это верно как для постатейного, так и для программного бюджета. Цели исполнения функций можно найти в официальных документах вроде российской «Стратегии-2020». Неудивительно, что они иногда называются стратегическими. Ведь для их достижения требуются годы и усилия множества людей, а перемены в жизни страны могут быть значительными<sup>3</sup>.

Для исполнения функций правительство создает ведомства — министерства, службы, агентства. Чтобы знать, какое ведомство какие функции исполняет и за какие расходы отвечает, необходима ведомственная классификация. Функциональная классификация бюджета страны распадается на функциональные классификации ведомственных бюджетов, а цели исполнения правительственных функций сужаются до целей исполнения ведомственных функций<sup>4</sup>.

Третья привычная классификация расходов — экономическая. Эта классификация показывает объекты, легальную основу и характер совершаемых за казенный счет транзакций, например покупки товаров и услуг. Она необходима для подготовки и ревизии бюджета, бюджетного учета, аудита и экономического анализа транзакций. В 95 российских подразделах выделяется примерно 3800 целевых статей (!), которые расписывают бюджетные средства по видам расходов.

---

<sup>2</sup> В 1984 г. статистики Организации объединенных наций (ООН) разработали Классификацию функций правительства (*Classification of Functions of Government — GFOG*). В 1986 г. GFOG появилась в Руководстве по государственной финансовой статистике (*Government Financial Statistics Manual — GFSM*) Международного валютного фонда (МВФ). В 1999 г. GFOG была обновлена и в 2001 г. воспроизведена в GFSM. GFSM-2001 имеет 10 основных функций, каждая из которых поделена на субфункции. На функциональном и (или) субфункциональном уровне GFSM-2001 представляет собой надежный фундамент для построения программного бюджета. Функции и (или) субфункции дают удобную классификацию любых расходных проектировок на начальной стадии подготовки бюджета и могут фигурировать как основные программы в программной структуре.

<sup>3</sup> Цели исполнения (*performance goals*) — это «цели высшего порядка, ради достижения которых правительство реализует программы и проводит мероприятия. Цели обычно включают в себя крупные результаты, получение которых может занять ряд лет, много людей, мероприятий, процессов и промежуточных достижений», — читаем мы в словаре базы данных о практике и процедурах составления бюджета в странах — участницах Организации экономического сотрудничества и развития (*OECD Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary. — 2006. — 19 December. — P. 6*).

<sup>4</sup> Вот почему для отражения в бюджете целей исполнения функций «по минимуму» достаточно ведомственной и программной классификаций. Отсюда, кстати, удачный термин «ведомственная целевая программа».

Этих классификаций достаточно, чтобы детально описать деятельность правительства со стороны затрат. Но, как выразился премьер-министр В. В. Путин, выступая 14 мая 2010 г. на совместном заседании коллегий Министерства финансов и Министерства экономического развития России, «каждый государственный рубль должен быть нацелен на конечный результат»<sup>5</sup>. А с постатейным бюджетом это не получается. Требуется еще одна классификация — программная, чтобы конечный результат можно было сопоставить с целевым и сказать, эффективно были потрачены бюджетные средства или нет. Программная классификация ценна тем, что в отличие от трех предыдущих содержит данные о программных расходах, результатах и ресурсах, потребленных правительством. А что такое бюджетная программа, хорошо сказано в украинском Бюджетном кодексе: «Бюджетная программа — систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единственной цели, и заданий, исполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств соответственно возложенным на него функциям»<sup>6</sup>. Добавив к трем привычным классификациям программную, мы получаем программный бюджет<sup>7</sup>.

При составлении программного бюджета цели исполнения ведомственных функций уточняются в стратегических итогах деятельности ведомств<sup>8</sup>. Одно ведомство может добиваться нескольких стратегических итогов в рамках одной программы, но чаще бывает наоборот — один стратегический итог и несколько программ. Стратегический итог отражает воздействие программы на развитие страны в той области, которую «курирует» ведомство. Это позитивное изменение, которое ведомство планирует внести в жизнь общества и которое должно быть измерено и находиться в сфере ведомственного влияния. Он дает представление об эффективности программных расходов и помещается сверху программной структуры.

От стратегического итога следует отличать выпуск ведомством товаров и услуг. Выпуск дает представление о размере программы и помещается внизу программной структуры. Например, стратегический итог — это сокращение разрыва в доходах под влиянием программы помощи малоимущим, а выпуск — выданные пособия. Стратегический итог шире выпуска, и его труднее измерить. На достижение стратегического итога обычно уходят годы, а выпуск — это периодическая (месячная, квартальная, годовая) величина. Другими словами, стратегический итог — это конечный результат, а выпуск — промежуточный. Увязка промежуточного результата с конечным — нелегкая задача, особенно когда внешние по отношению к бюджету и потому неконтролируемые факторы риска дают о себе знать (а когда бывает иначе?).

---

<sup>5</sup> Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://premier.gov.ru/events/ews/10586/>).

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Украины. Статья 2. Определение основных терминов (<http://pravoved.in.ua/section-kodeks/81-bku/384-gjava01.html>).

<sup>7</sup> На деле это не так просто. Для получения хорошего программного бюджета нужно реформировать старые классификации.

<sup>8</sup> «Цели исполнения (*performance targets*) касаются конкретных итогов и продуктов деятельности правительственной организации. Обычно они достигаются за более короткий срок, чем цели правительства, и часто являются промежуточным результатом достижения последних» (*OECD Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary. — 2006. — 19 December. — P. 5*).

Таким образом, программный бюджет устанавливает явную связь между каждым приращением ресурсов, достижением стратегического итога и приращением выпуска. Но возникает серьезная проблема измерения. Измерители (индикаторы) — это количественные и качественные переменные (факторы), которые можно использовать для измерения стратегического итога, выпуска, экономии, отдачи и эффективности использования ресурсов<sup>9</sup>. Под экономией понимается сокращение стоимости используемых или требуемых ресурсов, под отдачей — затраты на единицу выпуска, а под эффективностью — разность между ожидаемыми и фактическими результатами расходов. Измерители должны в максимальной степени соответствовать следующим требованиям: адекватность, точность, достоверность, объективность, однозначность и прозрачность, экономичность, сопоставимость, своевременность и регулярность, достижимость<sup>10</sup>. Сам измерительный процесс можно назвать аудитом исполнения<sup>11</sup>.

Необходима детальная проработка вопроса о выявлении и измерении результатов<sup>12</sup>. Измерители состоят из одного и более факторов. Одни факторы — внутриведомственные, другие — вневедомственные, но те и другие подставляют ведомство под риск не получить искомый результат. На жаргоне современной портфельной теории внутриведомственная часть риска — это специфический риск, «источаемый» конкретной организацией, а вневедомственная — систематический риск, скрытый во внешней среде. Первой частью ведомство может и должно управлять, второй — должно, но не может. Чем меньше систематического риска скрыто в измерителях, тем меньше опасность сильного искажения реальной картины: ведомство поступает правильно, но показатели «врут», так как они слишком уязвимы из-за непредсказуемых событий за пределами ведомства. Иначе говоря, поскольку промежуточные результаты превосходят конечный результат, можно утверждать: их выявление и измерение совсем не означает, что ведомство приближается к конечному результату, особенно если в измерителях скрыто много систематического риска. Тут следует заметить, что расширение содержания программы, имеющее смысл с точки зрения конечного результата, затрудняет и временами делает невозможным выявление и измерение промежуточных результатов. Так что наилучшее решение — постоянно поддерживать связь программы с функцией, ради исполнения которой программа и затевалась. «Программа есть группа связанных мероприятий одной или нескольких организаций с целью исполнения функции, за которую отвечает правительство», — напоминает Ассоциация работников государственных финансов Америки и Канады.

---

<sup>9</sup> «Измерители исполнения (*performance measures*) — это вложения, процессы, итоги и продукты, используемые для оценки экономики, измерения отдачи и эффективности деятельности организации» (*OECD Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary*. — 2006. — 19 December. — P. 5).

<sup>10</sup> Подробно об этих требованиях и всей системе показателей эффективности расходов см.: Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Разработка системы «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР (с. 87 этого номера).

<sup>11</sup> «Аудит исполнения (*performance audit*) — это оценка экономии, отдачи и эффективности использования ресурсов объектом аудита при исполнении его обязанностей. Экономия (*esopotomy*) означает минимизацию стоимости использованных или требуемых ресурсов, отдача (*efficiency*) — отношение выпущенной продукции к затратам на выпуск, а эффективность (*effectiveness*) — отношение ожидаемых результатов публичных расходов к фактическим» (*OECD Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary*. — 2006. — 19 December. — P. 5).

<sup>12</sup> Такая работа ведется в Научно-исследовательском финансовом институте (НИФИ) АБиК Минфина России. См. статью Е. Е. Гришиной и О. А. Феоктистовой в этом номере.

Таблица 1

**Отличия программного бюджета от постатейного**

Постатейный бюджет	Программный бюджет
Инструмент учета	Инструмент управления
Классификация ресурсов ради демонстрации бюджетной сбалансированности	Классификация ресурсов ради демонстрации результатов
«Игрушка» для бухгалтера-крохобора	Средство коммуникаций
Измерение затрат	Измерение исполнения

**УВЯЗКА ПРОГРАММ С ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРОЙ**

Первые попытки внедрения программного бюджетирования были предприняты в США в 1950-х годах. С тех пор примеру Соединенных Штатов последовали десятки стран, но исчерпывающая концепция программного бюджетирования так и не появилась, хотя основная мысль проста: бюджетная информация и решения должны подверстываться к целям исполнения функций. За неимением лучшего (исчерпывающей концепции) новейшая литература предлагает придерживаться следующих принципов:

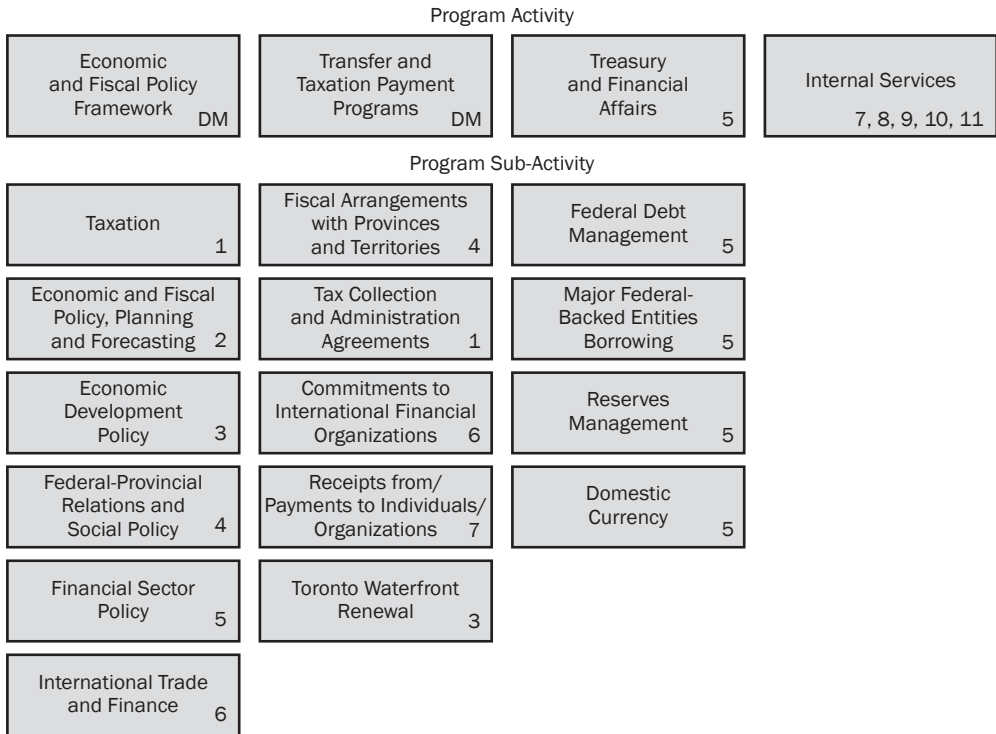
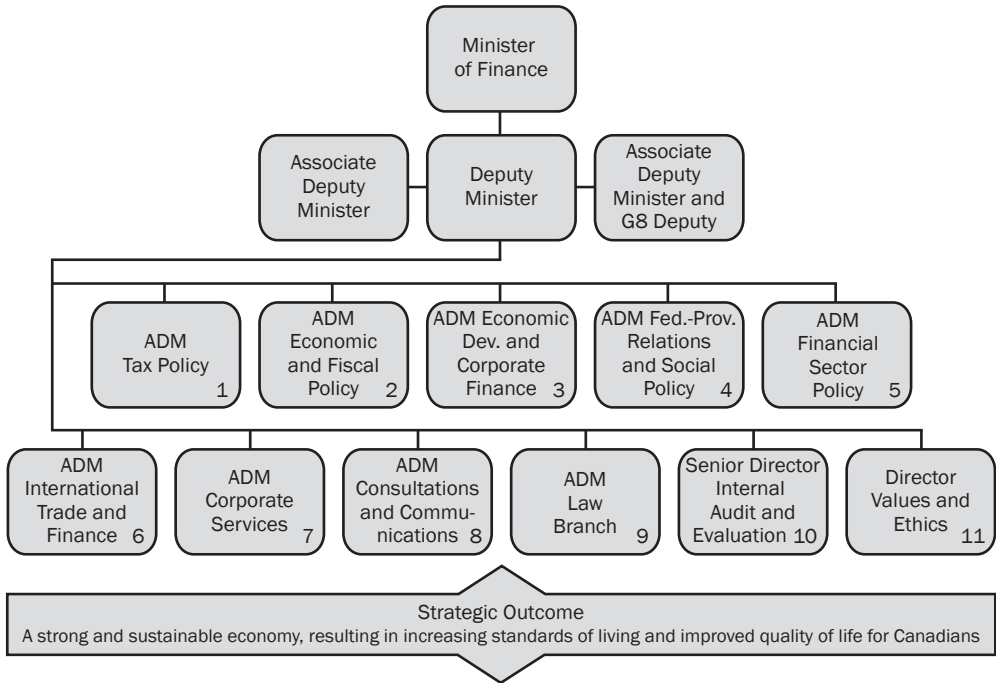
- 1) увязывать бюджетную классификацию со стратегическими документами правительства вроде «Стратегии-2020»;
- 2) увязывать программы с организационной структурой ведомств;
- 3) увязывать содержание и число программ с ролью и обязанностями ведомства;
- 4) группировать мероприятия по целям программ независимо от источника бюджетных средств;
- 5) ограничивать число мероприятий, что позволит проводить глубокий политически ориентированный анализ бюджета;
- 6) упрощать экономическую классификацию бюджета.

В старых бюджетных сценариях программы пересекали межведомственные и внутриведомственные границы. Операции, способствующие достижению той или иной цели правительства, помещались в одну программу без учета организационной структуры. Считалось (и не без оснований), что такой подход позволяет минимизировать дублирование программ ведомствами и повышать отдачу расходов. В 1960-х годах и позднее опыт многих стран показал, что пренебрежение организационной структурой, особенно на уровне министерств, непозволительно. Многие ведомства действуют в широком территориальном контексте, что делает межведомственную кооперацию в исполнении программ нереальной. Когда многочисленные территориальные органы разных ведомств исполняют одну программу, возникают проблемы с подотчетностью и практическим управлением этой программой.

Отсюда и проистекает принцип 2 — увязывать программы с организационной структурой ведомств<sup>13</sup>. Вот как этот принцип реализован в Департаменте финансов Канады (рис. 1).

<sup>13</sup> Но если хорошая программа не вписывается в организационную структуру ведомства, то стоит изучить вопрос о подгонке структуры к программе.

**Организационная структура (вверху)  
и архитектура программной активности (внизу) Департамента финансов Канады**



Источник: Department of Finance Canada. Departmental Performance Report, 2008–09. — P. 3.

Ожидаемый стратегический итог — «сильная и устойчивая экономика, обеспечивающая повышение стандартов и качества жизни канадцев». К нему подверстаны четыре программы — три функциональных и одна административная. Каждая функциональная программа делится на подпрограммы, которые «нанизаны» на организационную структуру канадского минфина: подпрограмма «Налогообложение» — на отдел налоговой политики, подпрограмма «Экономическая и фискальная политика, планирование и прогнозирование» — на отдел экономической и фискальной политики, подпрограмма «Экономическое развитие» — на отдел экономического развития и корпоративных финансов, подпрограммы «Федерально-провинциальные отношения и социальная политика» и «Политика в финансовом секторе» — на одноименные отделы, и т. д. Пять сервисных отделов задействованы в программе «Внутренние услуги».

### **ПРОГРАММЫ ДЛЯ РОСФИННАДЗОРА**

Попробуем составить программы для отдельной функции правительства и функций отдельного ведомства. Пусть это будет раздел 1 классификации расходов бюджета «Общегосударственные вопросы...». Из этих вопросов (функций правительства) мы выбрали «обеспечение деятельности... органов финансового (финансово-бюджетного) надзора».

Органом финансово-бюджетного контроля является подведомственная Минфину России Федеральная служба финансово-бюджетного контроля (Росфиннадзор). Росфиннадзор исполняет, во-первых, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и, во-вторых, функции органа валютного контроля. Первые функции закреплены за Управлением финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах и Управлением финансового контроля и надзора в оборонном комплексе; вторые — за Управлением валютного контроля.

Исполняя свои функции, Росфиннадзор и его территориальные органы проводят ревизии и проверки соблюдения бюджетного и валютного законодательства. В ходе некоторых вскрываются нарушения законов при использовании бюджетных средств и проведении валютных операций. В таких случаях запускаются процедуры возмещения средств, использованных с нарушением законодательства (табл. 2). Число ревизий, проверок и нарушений, а также проверенные средства, средства, использованные с нарушениями, и возмещенные средства — это измерители промежуточных результатов, т. е. выпуска «продукции» Росфиннадзора, благодаря которым можно легко рассчитать отдачу затрат. А вот рассчитать эффективность — большая проблема, поскольку измерители конечных результатов совсем неочевидны.



**Итоги деятельности Росфиннадзора в 2009 г.**

Измерители выпуска	Все средства, млн руб.	Средства федерального бюджета, млн руб.
Число ревизий и проверок	18 975,00	
Средства, проверенные на предмет нарушений	3 107 044,63	1 819 868,31
Средства, использованные с нарушениями	1 290 416,89	1 151 958,25
Возмещенные средства	871 509,13	861 213,11

Источник: Федеральная служба финансово-бюджетного контроля. Сведения о деятельности (<http://www.rosfinnadzor.ru/project/index/1223/>).

Исходя из функций Росфиннадзора, ожидаемый стратегический итог можно определить как сокращение числа и тяжести нарушений. Но как этого добиться? Если увеличить число ревизий и проверок, то можно «охватить» больше средств. Если отношение средств, использованных с нарушениями, к проверенным средствам постоянно, то средства, использованные с нарушениями, возрастут. Если постоянно отношение возмещенных средств к средствам, использованным с нарушениями, то возмещенные средства возрастут. В итоге рост числа ревизий и проверок обернется снижением потерь для бюджета. Но является ли реалистичным допущение о постоянстве двух этих пропорций? Ведь причины нарушений хотя и находятся в сфере интересов Росфиннадзора, но ему неподконтрольны.

Росфиннадзор — один из многих примеров того, как неопределенность за пределами ведомства и неподконтрольный ему риск препятствуют измерению стратегического итога. Если нельзя спрогнозировать число и тяжесть нарушений на конец периода действия программ (и его этапов), то нельзя прикинуть и эффективность программных расходов.

Если исходить только из минимизации систематического риска, то лучшим измерителем являются проверенные средства в расчете на одну проверку. Оба фактора предельно подконтрольны Росфиннадзору, но перспективы позитивной перемены в жизни общества здесь не видно. Более рискованным, но и более внятным с точки зрения этой перспективы является отношение возмещенных средств к проверенным.

С учетом стратегического итога и принципа 2 («насаживать» программы на организационную структуру) Росфиннадзору можно рекомендовать три программы: одну функциональную — для Управления финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах и Управления финансового контроля и надзора в оборонном комплексе, вторую функциональную — для Управления валютного контроля и одну по обслуживанию двух первых — для Административного управления и других сервисных подразделений (табл. 3). Это предложение соответствует и принципу 3 (увязывать содержание и число программ



с ролью и обязанностями ведомства). Ведь программы станут основой для аллокационных и управленческих решений. Значит, их число и содержание должны точно отражать место Росфиннадзора в системе федеральной власти и его управленческую эффективность<sup>14</sup>.

Таблица 3

**Росфиннадзор:  
функции, рекомендуемые цели их исполнения,  
программы и исполнители программ**

Функции	Рекомендуемый стратегический итог	Рекомендуемые программы	Исполнители программ
Функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере	Сокращение числа и тяжести нарушений	Контроль за соблюдением бюджетного законодательства	Управление финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах; Управление финансового контроля и надзора в оборонном комплексе
Функции органа валютного контроля	Сокращение числа и тяжести нарушений	Валютный контроль	Управление валютного контроля
Обслуживание двух функциональных программ	Сокращение числа и отрицательного эффекта отказов в обслуживании	Администрация	Административное управление, Правовое управление и другие сервисные управления

Множественность целей государства исключает использование любой отдельной бюджетной классификации для отражения разнообразных задач, уточняющих эти цели. Там, где программное бюджетирование прижилось, используется несколько бюджетных классификаций, и правительство составляет бюджет на одной основе, а исполняет на другой. В программном бюджетировании каждая классификация играет свою роль и имеет значение. **В идеале доминирующей должна быть программная классификация. Только она содержит данные о программных расходах, результатах и ресурсах, потребленных правительством.**

Возможно, вследствие запутанной истории программного бюджета сама его концепция четко не определена. Это не способствует его полной экспозиции как ключа к успеху бюджетных реформ. На пути к программному бюджету должны быть решены и сложные практические задачи. Но если отсутствие исчерпывающей концепции можно восполнить немногими простыми принципами, то пока не совсем ясно, как переналадить существующую бюджетную систему, чтобы она этим принципам соответствовала.

<sup>14</sup> В вышестоящей организации для Росфиннадзора сначала приготовили 12 программ (!). Специалисты НИФИ АБиК Минфина России посоветовали ограничиться тремя: «Предупреждение, выявление и пресечение нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации», «Повышение эффективности и качества контроля и надзора за соблюдением бюджетного и валютного законодательства Российской Федерации», «Выявление и пресечение нарушений актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования».

Похоже, нет альтернативы совместной работе ведомств и центральной фискальной власти над созданием ведомственной программной структуры, системы выявления и измерения промежуточных и (где это возможно и имеет смысл) конечных результатов. Во-первых, это ведомство должно убедить центральную фискальную власть и парламент в том, что его, ведомства, успех может быть осмысленно измерен, если центр готов обменять свой финансовый контроль на надежную информацию об исполнении ведомственных функций. Во-вторых, в России ведомственные программы станут частью государственных программ. Совместная работа улучшит взаимопонимание и коммуникации на этих этапах программного бюджетирования.

## **Библиография**

1. 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>.
2. Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary [Электронный ресурс] / OECD. — 2006. — 19 December. — 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).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget>.
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/8192>.
5. Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин принял участие в совместном заседании коллегий Минфина и Минэкономразвития России [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. — Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/10586/>.
6. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного контроля [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rosfinnadzor.ru/project/index/1223/>.
7. Бюджетный кодекс Украины. Статья 2. Определение основных терминов [Электронный ресурс] / Правовед. — Режим доступа: <http://pravoved.in.ua/section-kodeks/81-bku/384-gjava01.html>.
8. Гришина, Е. Е., Феоктистова, О. А. Разработка системы «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.