

УДК 339.972

**Ключевые слова:**

государственные финансы,  
стратегическое планирование,  
долгосрочные целевые программы,  
США, Канада, бюджет

**Т. В. Тищенко, к. э. н.,**

ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики  
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: [tatyana-kat@yandex.ru](mailto:tatyana-kat@yandex.ru))

# Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры

*Несмотря на то что внедрение долгосрочного программно-бюджетирования в России началось еще в начале 2000-х годов, потенциал программно-целевого управления используется не в полной мере с точки зрения эффективного распределения бюджетных ресурсов. На заседании Правительства Российской Федерации отмечалось, что «только пять госпрограмм оцениваются как высокоэффективные: социальная поддержка, развитие здравоохранения, противодействие преступности, защита от чрезвычайных ситуаций, развитие авиационной промышленности... оценку ниже среднего получили пять государственных программ»<sup>1</sup>. Таким образом, задача совершенствования управления бюджетом на основе выявления лучшего международного опыта программно-планирования по-прежнему актуальна.*

**П**рограммно-целевое управление — основной метод управления бюджетом в США, Великобритании, Канаде и в других странах ОЭСР, однако имеются существенные межстрановые различия в механизмах бюджетного планирования. Цель исследования — эмпирический анализ подходов к планированию долгосрочных программ в США и Канаде. Несмотря на то что обе страны связаны геополитически и имеют федеративное устройство, подходы к планированию долгосрочных целевых программ и программной конфигурации бюджетных расходов в этих странах отличаются.

## ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В США

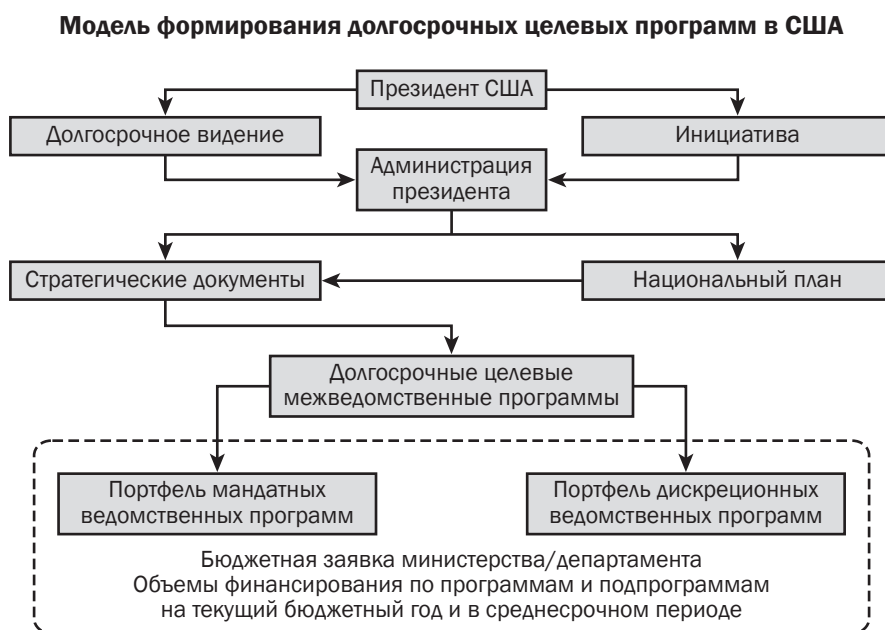
Основой для разработки долгосрочных целевых программ в США являются политические заявления президента<sup>2</sup>, которые в дальнейшем трансформируются профильным бюро

<sup>1</sup> Заседание Правительства РФ 28 апреля 2014 г. / Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://government.ru/news/12056/>).

<sup>2</sup> Например, инаугурационная речь или выступление на каком-либо значимом мероприятии.

Администрации президента в стратегические документы, долгосрочные программы или планы. Национальный план формируется как документ стратегического долгосрочного планирования, который координирует государственную политику на всех уровнях власти и обеспечивает информационную прозрачность принимаемых решений для бизнеса и общественных организаций. Например, во второй инаугурационной речи, в январе 2013 г., президент США объявил о необходимости «ответить на угрозу изменения климата, поскольку неспособность сделать это осложнит жизнь наших детей и будущих поколений»<sup>3</sup>, и уже в июле 2013 г. Администрация президента представила план действий в отношении климата. В плане определены три направления государственной политики, в т. ч. «сокращение углеродного загрязнения в Америке», а также задачи, одна из которых «долгосрочные инвестиции в экологически чистую энергетику», и сфера деятельности федерального правительства по их реализации. Это разработка нового межправительственного соглашения по изменению климата, разработка федеральных стандартов, постепенный отказ от субсидий, поощряющих расточительное потребление ископаемых видов топлива, и др. Модель формирования долгосрочных целевых программ в США представлена на рис. 1.

Рисунок 1



Источник: составлено автором.

В стратегиях, которые также разрабатываются Администрацией президента как документы отраслевого долгосрочного планирования, формируются законодательные, административные и бюджетно-налоговые меры федерального и регионального уровня в отдельных секторах экономики или социального развития. В них конкретизируются основные направления государственной политики, представляется краткое описание проблематики, принятые ранее решения как на федеральном, так и региональном уровнях и новые программы для федеральных органов исполнительной власти. Стратегии корректируются Администрацией президента по мере необходимости. Например,

<sup>3</sup> Inaugural Address by President Barack Obama (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>).

Стратегия американских инноваций включает в себя краткое резюме, описание основных направлений реализации государственной политики (всего три) с разбивкой по задачам<sup>4</sup>. Проблематика не ограничивается исключительно вопросами инноваций, но и включает макроэкономическое обоснование для развития инноваций. В разделе «Видение» описано, какое влияние инвестиции могут оказать на экономический рост в рамках закона о восстановлении американской экономики. Таким образом, осуществляется согласованность «миссии» стратегических направлений с целью достижения более высокого уровня экономического развития, определенного в обращении президента и в законодательном акте. В основных направлениях не указаны ни критерии достижения цели, ни временные рамки ее реализации. Задачи, которые расширяют направления, также имеют краткое, но в то же время конкретное описание механизмов реализации, без установления целевых показателей и временных рамок.

Реализация стратегий обеспечивается за счет разработки долгосрочных целевых программ, которые подразделяются на мандатные, расходы по которым утверждены на постоянной основе, и дискреционные, по которым центральное правительство должно получать разрешение на финансирование со стороны законодательных органов каждый год. Обязательные программы обеспечивают реализацию законодательных механизмов, сформированных в стратегиях, а дискреционные — бюджетно-налоговых мер.

Долгосрочные целевые программы объединяют несколько межведомственных программ, объединенных одной целью и не имеющих строгой иерархической структуры, т. е. разделены на подпрограммы, мероприятия, проекты.

Принципы разработки отраслевой программы рассмотрим на примере Департамента образования, который реализует следующие направления Стратегии американских инноваций:

- существенное улучшение преподавания и обучения в системе K-12 образования;
- расширение доступа к высшему образованию;
- повышение успеваемости учащихся в научно-технологической сфере, инженерии и математике (STEM-образование)<sup>5</sup>.

На уровне инновационной стратегии STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*) образование выступает одной из долгосрочных целевых межведомственных программ, которая дорабатывается управлением Администрации по науке, технологии и инновациям (OSTR) до уровня ведомственной целевой программы в разрезе:

- разделов и статей функциональной классификации расходов. Например, по разделу «Образование» представляются мероприятия в разрезе статей «K-12», «Бакалавриат», «Высшее образование»;
- участников программы. Это могут быть не только министерства, но и частный бизнес, и общественные организации. Например, в программе STEM-образования указано, что реализация программы по подготовке учителей будет проводиться совместно с Корпорацией Карнеги в Нью-Йорке.

Низший уровень ведомственной программы — это механизмы доведения средств в рамках направлений долгосрочных межведомственных программ. Высший уровень программ министерства или ведомства — это портфель мандатных и дискреционных программ. Таким образом, в программный бюджет министерства включены несколько программ по сферам/направлениям деятельности в разрезе механизмов реализации — гранты, субсидии, прямое финансирование, межбюджетные трансферты, определенные в разрезе направлений долгосрочных межведомственных программ.

<sup>4</sup> *A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity* (<http://www.whitehouse.gov/innovation/strategy>).

<sup>5</sup> Там же.

В окончательном виде программа STEM-образования становится долгосрочной целевой программой, на основе которой министерства и ведомства имеют право формировать бюджетную заявку. Например, по Департаменту образования бюджетная заявка по программе STEM-образования распределена на дискреционные и обязательные программы с суммой финансирования по каждой подпрограмме (табл. 1).

Таблица 1

**Пример бюджетной заявки Департамента образования США по программе STEM-образования**

Тип программы/вид расходов	Бюджетные ассигнования, \$ млн
<b>Дискреционные программы</b>	
Фонд стимулирования учителей	280,0
Партнерство математики и науки	150,0
<b>Мандатные программы</b>	
Гранты учителям	96

Источник: Science, Technology, Engineering and Math (STEM) Education / Сайт Департамента образования США (<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget15/crosscuttingissues/stem.pdf>).

Низший уровень ведомственной программы — это один механизм доведения бюджетных средств одного министерства по мандатной или дискреционной программе. Высший уровень программ министерства или ведомства — это портфель мандатных и дискреционных программ.

Долгосрочная целевая программа STEM-образования не является жесткой конструкцией: сроки ее реализации не установлены, и в программу могут вноситься новые мероприятия. Например, в 2014 г. внесена инициатива OSTR по созданию программы на основе государственно-частного партнерства для ускорения внедрения инноваций в сфере технологического образования. OSTR как разработчик программы осуществляет контроль общего бюджета программы, бюджета министерств по данной программе, координацию деятельности всех участников программы.

Таким образом, модель долгосрочного программно-целевого планирования в США характеризуется:

- высокой степенью централизации принятия решений на высшем уровне исполнительной власти. Все документы стратегического планирования дорабатываются до уровня программных механизмов министерств и ведомств профильным управлением (по направлению деятельности) Администрации президента;
- ограничением полномочий министерств и ведомств по внесению изменений в программные документы и механизмы реализации долгосрочных программ.
- гибкостью программной структуры, которая отличается отсутствием строгой иерархии целей/задач, программ, подпрограмм; структура может изменяться на уровне механизмов без внесения изменений в стратегические документы.

**ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В КАНАДЕ**

Основа формирования долгосрочных программ в Канаде — Экономический план действий (*Economic Action Plan, EAP*), принимаемый кабинетом министров ежегодно. По сути EAP в значительной степени является аналогом Национального плана в США, т. к. он выступает основой для законодательных инициатив и разработки стратегий. Например, в Экономическом плане 2014 г. представлены, среди прочих, инициативы о внесении поправок к закону об опасных продуктах и реализации стратегии закупок в сфере обороны. Существенные отличия заключаются в том, что Национальный план в США — документ стратегического планирования, который требует декомпозиции до уровня программно-бюджета, а EAP в Канаде — документ стратегического бюджетирования, поскольку

направления долгосрочных программ, увязанные со стратегическими целями и объемами финансирования, отражены в плане. Пример планового документа по направлению «Содействие созданию рабочих мест, инноваций и торговли»<sup>6</sup> приведен в табл. 2.

Таблица 2

**Пример планового документа по направлению «Содействие созданию рабочих мест, инноваций и торговли», млн канадских долларов**

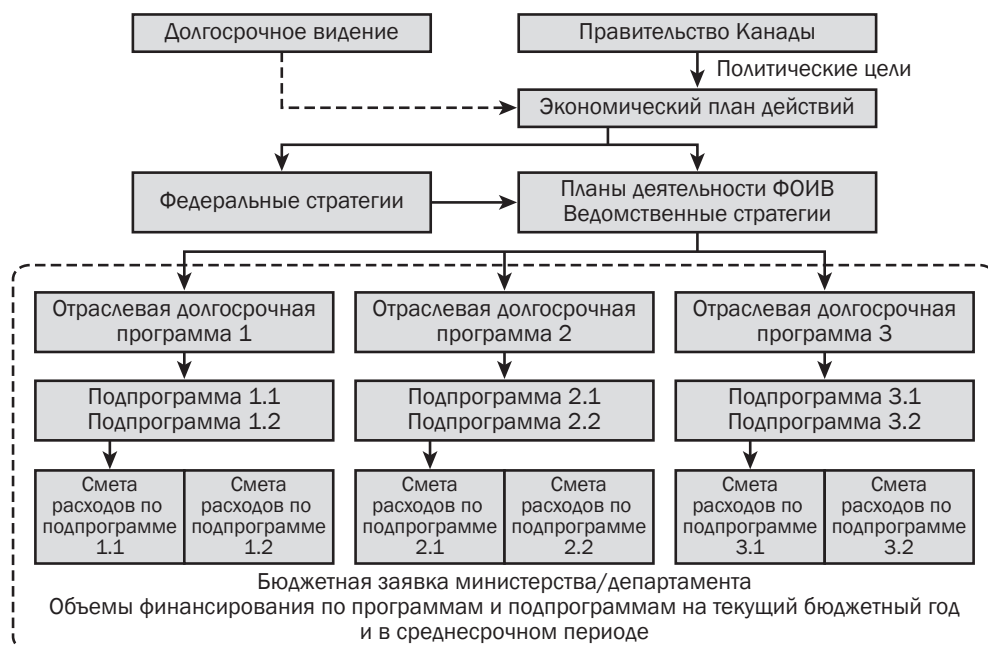
Программа	Финансовый год		Всего
	2014/15	2015/16	
Подпрограмма: Содействие торговле и предприятиям Канады	195	302	497
Поддержка передовых исследований и инноваций	-	50	50
Грантовая поддержка передовых исследований	46	46	92
Развитие промышленности – соответствующая подготовка научных кадров	3	5	8

Источник: Supporting Jobs and Growth / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады (<http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>).

В отличие от США, где долгосрочные целевые программы разрабатываются на уровне Администрации президента, а министерства только реализуют их, органы исполнительной власти Канады имеют полномочия по разработке долгосрочных стратегий, которые могут инициироваться непосредственно ведомствами или разрабатываться на основе долгосрочных планов/программ федерального правительства. Модель формирования долгосрочных целевых программ в Канаде представлена на рис. 2.

Рисунок 2

**Модель формирования долгосрочных целевых программ в Канаде**



Источник: составлено автором.

<sup>6</sup> Supporting Jobs and Growth / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады (<http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>).

Разработчиками стратегий могут являться специально созданные консультативные группы; финансирование разработки стратегии также может быть включено в Экономический план действий. Например, в Экономический план действий 2011 г. включено финансирование разработки всеобъемлющей международной стратегии образования. Для этого привлекается большой круг внешних потенциальных бенефициариев государственной политики, используются различные инструменты оценки стратегических решений.

Каждая стратегия привязана к одной из целей, включенных в ЕАР, а на основе целей формируются программы и подпрограммы ведомств, что создает жесткую конфигурацию программно-целевого планирования. Федеральные стратегии распространяются не только на деятельность центрального правительства, но и включают в себя основные направления регионального сотрудничества, в то время как ведомственные стратегии включают только отраслевые цели и задачи.

В стратегии устанавливаются долгосрочные целевые показатели, увязанные с показателями социально-экономического развития, такими как создание рабочих мест, рост ВВП. Например, в стратегии международного образования Канады ставится цель «удвоения количества студентов из других стран с 239 131 человек в 2011 г. до более чем 450 000 человек к 2022 г.», что «обеспечит ежегодный прирост в канадской экономике почти 10 млрд долл. и около 910 млн долл. новых налоговых поступлений»<sup>7</sup>.

Согласованность стратегий и бюджетных программ реализуется с помощью программной выравнивающей архитектуры (*Program Alignment Architecture*), которая формируется по иерархическому принципу и обеспечивает логическую связь каждой программы и подпрограммы со стратегическим результатом, с указанием министерства или ведомства, реализующего подпрограмму. Пример программной архитектуры Фонда канадского наследия приведен в табл. 3.

Таблица 3

**Пример программной архитектуры на 2014/15 финансовый год**

1.	Стратегический результат: Поддержка произведений искусства и объектов культурного наследия как в Канаде, так и за рубежом	
1.1	Программа: Искусство	
1.1.1	Подпрограмма:	Фонд представления искусства Канады
1.1.2	Подпрограмма:	Канадский фонд культуры
1.1.3	Подпрограмма:	Трастовый фонд строительства «Основателей Конфедерации»

Источник: сайт Казначейства Канады *Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities / Канадский фонд культурного наследия* ([http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf)).

По каждому ведомству устанавливаются приоритеты, тип приоритета и какие стратегические результаты и программы обеспечивают их достижение и анализ рисков. Существует четыре области расходов (социальная политика, экономические вопросы, международные отношения, общегосударственные вопросы), каждая из которых обеспечивает реализацию общего результата ЕАР. Все данные формируются в документ под названием «Отчет о согласовании планов и приоритетов с результатами правительства Канады» (*Report on Plans and Priorities Alignment to Government of Canada Outcomes*). Фрагмент такого документа для Канадского фонда культурного наследия представлен в табл. 4.

<sup>7</sup> *Canada's International Education Strategy / Сайт Министерства иностранных дел, торговли и развития Канады* (<http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng>).

Таблица 4

**Фрагмент документа «Отчет о планах и приоритетах»  
для Фонда культурного наследия в 2014/15 финансовом году**

Стратегический результат (СР)	Программа	Сфера расходов	Результаты правительства Канады	Плановые расходы, млн канад. долл.
СР 1. Канадские произведения искусства и культуры широко представлены в стране и за рубежом	1.1. Искусство	Социальные вопросы	Расцвет культуры и традиций Канады	116 604
	1.2. Индустрия культуры	Социальные вопросы	Расцвет культуры и традиций Канады	302 346
СР 2. Канадцы признают и ценят свою национальную идентичность	2.1. Объединение Канады	Социальные вопросы	Многообразное общество, которое способствует языковой и социальной интеграции	64 436

Источник: *Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities / Канадский фонд культурного наследия* ([http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf)).

Стратегические задачи/результаты и программы представляются также в разрезе основных видов расходов. В бюджете министерства по каждой долгосрочной программе устанавливаются бюджетные ассигнования на два года (факт и текущий год исполнения бюджета), основные оценки на планируемый бюджетный год по статьям: персонал, капитал, трансфертные платежи, доходы, сокращающие расходы (т. е. определенный вид доходов, закрепленных за ведомством, по которым оно может финансировать расходы) и итоговые оценки. Включены программы, обеспечивающие достижение результатов в рамках всей организации, а также обязательные (мандатные) расходы и расходы, которые осуществляются вне нормативно-правовых актов.

Таблица 5

**Фрагмент бюджетных расходов в разрезе стратегических результатов и программ  
Министерства сельского хозяйства и продовольствия, млн канадских долларов**

	2013/14 финансовый год. Основные оценки				
	Операционные расходы	Капитал	Трансферты	Доходы, сокращающие расходы	Всего
Конкурентоспособные и ориентированные на рынок сельское хозяйство, агропищевой и агропродуктовый секторы, которые активно управляют рисками					
Управление бизнес-рисками	30	0	1263	(2)	1291
Развитие торговли и рынка	73	0	82	0	155
Система управления рисками продовольственной безопасности и биозащиты	39		26	(1)	64
Эффективное регулирование торговли	16	0	0	0	16
Канадское правительственное агентство сельского хозяйства (Farm Products Council of Canada, FPCC)	2,5		0,1		2,6

Примечание: цифры округлены.

Источник: *2013–14 Budgetary Expenditures by Strategic Outcome and Program / Сайт Казначейства Канады* (<http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/20132014/me-bpd/sopa-rsap-eng.asp>).

Таким образом, модель программно-целевого управления в Канаде характеризуется:

- смещением центра планирования на уровень органов исполнительной власти. Все документы стратегического планирования разрабатываются до уровня подпрограмм и механизмов отраслевыми министерствами. На высшем уровне разрабатывается только один стратегический документ — план экономических действий;
- жесткой конфигурацией программной деятельности министерств и ведомств с увязкой целей/задач/ресурсов в рамках иерархической структуры.



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Каждая из рассмотренных моделей программно-целевого планирования имеет свои преимущества и недостатки. Централизация планирования, когда все решения по формированию программ и механизмов их реализации принимаются на высшем уровне исполнительной власти, снижает уровень вовлеченности отраслевых министерств и ведомств в процесс государственного управления и степень их ответственности за результаты деятельности. В то же время формирование межведомственных стратегий и программ обеспечивает координацию деятельности всех органов власти, хотя и требует высокого уровня компетенции сотрудников в различных сферах государственной политики.

Децентрализация планирования расширяет полномочия министерств и ведомств при формировании программ и механизмов и уровень их ответственности за результат и эффективность деятельности; как следствие, можно ожидать повышения качества отраслевого планирования. В то же время жесткая программная архитектура бюджета федерального правительства, когда происходит ежегодное формирование и увязка стратегических целей, долгосрочных программ и бюджетных ассигнований, может привести к рутинности (когда из года в год представляются одни и те же программы с небольшими изменениями в описании или предлагаемых инструментов) и формализму при разработке бюджета, к сложностям при включении новых, инициативных программ в существующую программную архитектуру и к увеличению бюджетных расходов.

При рассмотрении возможности включения в российскую модель программно-целевого управления бюджетом подходов, используемых в США и Канаде при планировании долгосрочных целевых программ, необходимо учитывать следующее:

- невозможно осуществить «техническое» внедрение моделей без учета уже сложившейся практики планирования и специфики российской бюджетной системы;
- при всех недостатках рассматриваемые модели обеспечивают целостность принятия управленческих решений, и их перекрестная замена, т. е. централизация планирования и жесткая структура программ или децентрализация при гибкой конфигурации программ, вряд ли целесообразна, поскольку объединит все недостатки существующих моделей, нивелируя их преимущества.

## **Библиография**

1. Заседание Правительства РФ 28 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://government.ru/news/12056/>.
2. Inaugural Address by President Barack Obama [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>.
3. A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity [Электронный ресурс] / Официальный сайт администрации президента США. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/innovation/strategy>.
4. Science, Technology, Engineering and Math (STEM) Education [Электронный ресурс] / Сайт Департамента образования США. Режим доступа: <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget15/crosscuttingissues/stem.pdf>.
5. Supporting Jobs and Growth [Электронный ресурс] / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады. Режим доступа: <http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>.
6. Canada's International Education Strategy [Электронный ресурс] / Сайт Министерства иностранных дел, торговли и развития Канады. Режим доступа: <http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng>.
7. Program Alignment Architecture Descriptions [Электронный ресурс] / Treasury Board of Canada Secretariat. Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/paa-aap-eng.asp>.
8. Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities [Электронный ресурс] / Канадский фонд культурного наследия. Режим доступа: [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf).
9. 2013–14 Budgetary Expenditures by Strategic Outcome and Program [Электронный ресурс] / Сайт Казначейства Канады. Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/20132014/me-bpd/sopa-rsap-eng.asp>.