

Ключевые слова:

бюджетная реформа;
бюджетирование,
ориентированное на результат;
программный бюджет;
Органический закон
о финансовом законодательстве;
миссии правительства;
управленческий контроль;
гармонизированные показатели;
годовые планы и отчеты
о результатах

А. А. Беленчук, вед. советник Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России
(**e-mail: belenchuk@minfin.ru**)

Л. А. Ерошкина, к. э. н., директор Департамента межбюджетных отношений Минфина России

С. Е. Прокофьев, д. э. н.,
проф. кафедры «Финансы» АБик Минфина России,
заместитель руководителя Федерального казначейства

В. В. Сидоренко, к. э. н., доцент ГУ-ВШЭ, заместитель директора Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России
(**e-mail: p0094_sv@minfin.ru**)

А. Г. Силуанов, к. э. н.,
проф. кафедры «Финансы» АБик Минфина России,
заместитель Министра финансов России

М. П. Афанасьев, д. э. н., проф.,
зав. кафедрой «Финансы» АБик Минфина России
(**e-mail: info@abik.ru**)

Программный бюджет: лучшая практика

Опыт реформирования системы управления общественными финансами в развитых странах за два последних десятилетия показал, что внедрение программно-целевых принципов бюджетирования в практику деятельности органов государственной власти дает положительный результат, несмотря на то что концепции построения программного бюджета в каждом отдельном государстве имеют свои особенности, что в значительной степени затрудняет их сравнение. В целом же единым остается сам принцип формирования бюджета в разрезе миссий (направлений деятельности) правительства, объединяющих несколько бюджетных программ в соответствии с тем, на достижение каких целей государственной политики они направлены.

С принятием в июне 2010 г. Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года¹ (далее — Программа) связан новый виток реформирования российской системы управления общественными финансами, начатого в 2004 г. с внедрения программно-целевых принципов бюджетирования. Одним из ключевых направлений Программы Правительство России определило переход к построению федерального бюджета по программному принципу.

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

В ходе недавней рабочей встречи с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром финансов Российской Федерации А. Л. Кудриным Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин пояснил, что идея заключается в том, «чтобы основной бюджетный процесс направить через так называемые государственные программы развития, с тем чтобы сделать более прозрачным бюджет и сложить усилия всех ведомств — и финансов, и административный ресурс — для того, чтобы по примеру нацпроектов развивать отдельные отрасли с максимальным эффектом использования бюджетных средств»².

Основной упор в работе экономического блока Правительства России в последние месяцы был сделан на подготовку перечня государственных программ, которые, по словам Министра финансов А. Л. Кудрина, «теперь будут определять все основные направления экономической и социальной политики государства»³.

Утверждение перечня государственных программ Российской Федерации, с одной стороны, подводит определенный итог первого этапа реализации Программы. С другой стороны, это событие служит для федеральных органов исполнительной власти сигналом к началу широкомасштабной работы по подготовке своего бюджета в форме государственных программ (подпрограмм). В течение переходного 2011 г. между ответственными исполнителями и соисполнителями программ будет проходить так называемый управленческий диалог, нацеленный на концентрацию бюджетных ассигнований, выделяемых разным ведомствам, в рамках единого долгосрочного направления государственной политики.

После завершения работы над подготовкой первого программного бюджета не менее сложной будет задача его исполнения. В данном контексте России предстоит преодолеть путь, который проходили многие европейские страны при переходе к программно-целевым принципам планирования и исполнения бюджета государства.

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Назревшие на рубеже 1990-х гг. проблемы в сфере государственного долга, дефицита бюджета и роста государственных расходов заставили ряд стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) задуматься о необходимости реформирования системы управления общественными финансами. Кроме того, действовавшая в те годы система бюджетного законодательства не отвечала современным требованиям к обеспечению прозрачности и доступности информации о государственном бюджете.

Последующее десятилетие было ознаменовано повсеместным внедрением программно-целевых принципов государственного управления. Положительный опыт Великобритании, Новой Зеландии, Канады, Швеции во многом сыграл ключевую роль в подготовке к началу широкомасштабной бюджетной реформы и во Франции.

Нарастающее давление со стороны общества, ожидающего изменений в работе органов государственной власти, заставляет правительства многих стран мира искать компромисс между разными сторонами, оказывающими влияние на процесс реформирования.

Законодатели хотят иметь более понятный бюджет, играть активную роль в принятии закона о бюджете и контроле за использованием бюджетных средств. Ожидания **граждан** сводятся к получению достоверной информации о результатах использования средств, полученных от налогов, наряду с ориентацией деятельности органов

² Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://www.government.ru>).

³ Там же.

исполнительной власти на их потребности. В свою очередь **органы исполнительной власти** испытывают необходимость в определении четких целей и задач функционирования, а также в большей свободе при распоряжении выделенными бюджетными ассигнованиями.

Все эти стремления определяют цели бюджетной реформы:

1) Сделать государственную политику понятной для всех с помощью новой структуры бюджета:

- определять приоритеты и выделять на них бюджетные средства;
- отчитываться перед налогоплательщиками за использование налоговых поступлений.

2) Внедрить новую управленческую культуру — культуру достижения результатов в систему государственного управления:

- путем повышения ответственности за расходование бюджетных средств;
- через оценку эффективности расходов.

3) Повысить прозрачность финансового состояния государства путем модернизации системы государственного бухгалтерского учета.

В процессе реформирования системы государственных финансов выделяются три ключевых направления:

- совершенствование законодательства;
- изменение процедур бюджетного учета и отчетности;
- разработка автоматизированных систем управления государственными финансами.

Все эти направления реформирования были учтены во Франции при разработке Органического закона о финансовом законодательстве (Loi organique relative aux lois de finances — LOLF), принятого 1 августа 2001 г. Активное участие Парламента в процессе проведения бюджетной реформы предопределило благоприятный политический контекст, способствующий появлению новой финансовой конституции государства.

Желание Парламента и французского общества привить органам государственной власти новую культуру управления было отражено в данном законе посредством введения целей деятельности органов власти, а также показателей их достижения.

Задачами нового закона были:

— стимулирование долгосрочного стратегического планирования, что позволит внести большую ясность в процесс выбора стратегических направлений использования государственных ресурсов;

— улучшение прозрачности бюджета посредством возрастания роли парламентариев в его принятии и контроле за использованием бюджетных средств;

— повышение эффективности бюджетных расходов путем обеспечения большей свободы при одновременном росте ответственности органов государственного управления, а также ориентации бюджетов на результат.

Принятие LOLF не означало немедленной реализации его основных принципов. Установленный законодательством переходный период для органов исполнительной власти длился пять лет. Первый бюджет, подготовленный в соответствии с требованиями нового закона, был принят и исполнен в 2006 г.

Согласно положениям нового законодательства, расходы бюджета представляются в разрезе основных направлений государственной политики, закрепленных в Конституции (в числе которых безопасность, культура, здравоохранение, юстиция). Такие направления получили название «миссии Правительства». Таким образом, Парламент и граждане могут оценить совокупность средств, выделяемых государством на реализацию каждой из государственных функций (миссий).

Создание новой миссии — исключительная прерогатива правительства. По внутреннему содержанию она представляет собой политическое понятие, используемое в целях стратегического планирования, и не является бюджетной программой.

В Парламенте расходы государственного бюджета обсуждаются и утверждаются именно по миссиям, внутри которых законодатели имеют право перераспределять расходы между программами. Вместе с тем первичным понятием при формировании программного бюджета остается бюджетная программа, а миссии, или функции правительства, служат для аналитической группировки программ.

Процесс создания миссий правительства вскрыл давно назревшую проблему взаимодействия органов исполнительной власти. Например, при формировании миссии для Министерства иностранных дел возникли трудности в определении компетенции по вопросам международного спорта, международного сотрудничества в сфере государственных финансов, транспорта и во многих других областях. Оказалось, что в целях реализации государственной политики в каждом из министерств есть подразделение, отвечающее за международное сотрудничество в своей сфере. При этом попытка объединения всех этих подразделений в рамках межведомственной миссии «Внешняя политика» не нашла достаточной политической поддержки.

При формировании межведомственных миссий правительства неизбежно возникает проблема ответственности за достижение общих показателей. Трудности формирования стабильного перечня миссий государственного бюджета связаны также с политическими процессами, происходящими в государстве, такими как образование нового правительства, изменение компетенций органов исполнительной власти.

Появление в бюджетном законодательстве миссий и программ позволило сместить фокус внимания парламентариев с обсуждения ведомственной структуры бюджета на укрупненные приоритеты государственных расходов, что означало своеобразную «революцию» в распределении бюджетных ассигнований.

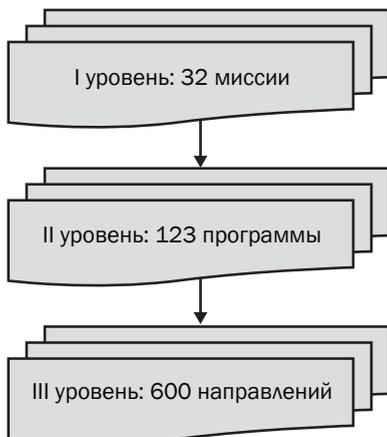
МОДЕРНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА

Разработка и внедрение нового финансового законодательства заняли во Франции более десяти лет. За это время под воздействием бюджетной реформы произошло глубокое переосмысление функций государства, целей и задач деятельности органов власти.

Новая архитектура бюджета государства подразумевает его трехуровневую структуру: по миссиям, программам и направлениям (рис. 1).

Рисунок 1

Архитектура государственного бюджета Франции



Источник: составлено авторами на основании текста Органического закона о финансовом законодательстве (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

По данным Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции, проект бюджета на 2011 г. включает 32 миссии и 123 программы, с учетом межбюджетных отношений — 49 миссий и 172 программы.

32 миссии соответствуют основным направлениям государственной политики. При этом за их выполнение может отвечать одно или несколько министерств. Пример включения нескольких программ разных министерств в общую миссию приведен в табл. 1.

Таблица 1

Межведомственная миссия «Наука и высшее образование»

Бюджетные программы в составе миссии	Ответственное министерство
Высшее образование и университетские исследования Студенчество Научные исследования и междисциплинарные технологические исследования Исследования в области управления ресурсами Космические исследования	Министерство исследований и образования
Исследования в области энергетики, стабильного развития и обустройства территорий	Министерство экологии, долгосрочного развития и устройства территорий
Исследования и высшее образование в области экономики и промышленности	Министерство экономики, промышленности и занятости
Гражданские и военные исследования	Министерство обороны
Исследования в области культуры и культура науки	Министерство культуры
Высшее образование и с/х исследования	Министерство сельского хозяйства

Источник: составлено авторами по материалам Информационного портала Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции о результативности государственных финансов (www.performance-publique.gouv.fr).

Базовой единицей для бюджета выступает программа. 123 программы определяют периметр реализации государственных функций (миссий). Бюджетная программа представляет собой совокупность ресурсов — не только денежных, но и человеческих, например количество государственных служащих, — которые используются для реализации одного или нескольких направлений государственной политики, находящихся в компетенции одного министерства.

За каждой программой закрепляются цели, достижение которых измеряется показателями результативности. Сама программа является единицей «парламентского разрешения».

Понимая неизбежность перехода к программно-целевым принципам бюджетирования, органы исполнительной власти предлагали сформировать по каждому ведомству одну бюджетную программу. В ответ на данное предложение Парламент Республики настоял на ревизии деятельности всех органов исполнительной власти, по итогам которой последним следовало определить цели деятельности, приоритеты, а также обосновать каждый евро бюджетных расходов.

Бюджеты многих ведомств были разделены на несколько программ. В частности, бюджет Министерства иностранных дел разделили на три бюджетных программы в соответствии с основными направлениями деятельности этого министерства:

105 — деятельность Франции в Европе и в мире;

185 — культурное и научное влияние;

151 — Франция за границей и в сфере консульских вопросов.

Основная работа по переориентации расходов министерств на бюджетные программы осуществлялась на ведомственном уровне. Текущая деятельность выделялась в составе бюджетной программы отдельной строкой как «Обеспечение деятельности министерства».

Более того, формирование программного бюджета неожиданно привело к возникновению недовольства среди некоторых категорий граждан. Например, функция обучения соотечественников за рубежом, которая является важным аспектом политического и культурного влияния Республики, была изначально помещена в программу «Образование». Но скоро выяснилось, что французские граждане, получающие образование за границей во французских лицеях, выступили с требованием приведения стандартов их обучения к общим высоким стандартам обучения во Франции. Во избежание конфликтов с общественностью расходы на содержание таких лицеев были включены в программу «Французы за рубежом».

Выдвигаемые со стороны парламентариев и общественности требования к органам исполнительной власти по выполнению тех же задач, но с использованием меньших ресурсов заставили последних провести широкомасштабную работу по переосмыслению своих целей и функций.

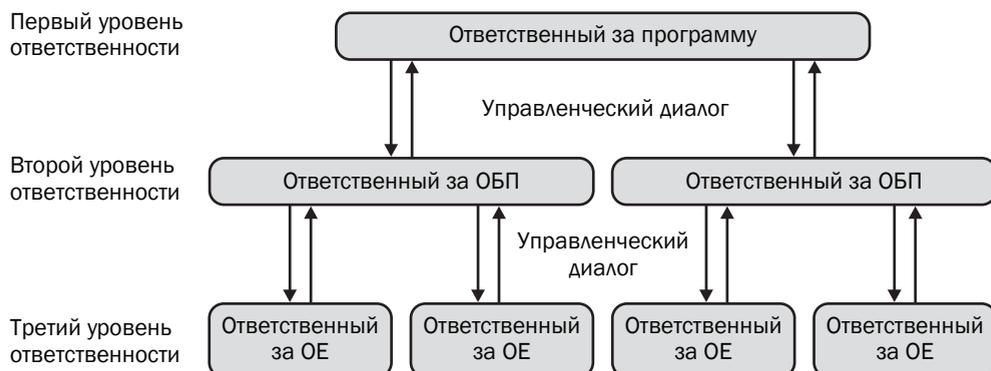
Некоторые из вопросов были вынесены на широкое обсуждение, в частности вопрос о целесообразности содержания посольств по всему миру. Обсуждение касалось проблемы оценки их вклада в развитие внешней политики государства и, соответственно, оценки результатов деятельности. В корне возникшего вопроса лежит гораздо более фундаментальная проблема — как определить «добавочную стоимость» деятельности конкретного министерства, если она не поддается видимому измерению. Политическую поддержку получила концепция о том, что значение посольских учреждений заключается в получении достоверной информации о ситуации в конкретном государстве, решении дипломатических вопросов и урегулировании конфликтов.

После принятия бюджета понятие «миссия» на время забывается, и на первый план выходит понятие «программы». Министр, отвечающий за ту или иную миссию, назначает ответственных за программы, входящие в нее, — обычно это директора структурных подразделений соответствующих министерств. Бюджетные ассигнования в рамках одной программы выделяются общей суммой, которая ограничивает расходы на данную цель. За выполнение программы может отвечать только одно министерство, при этом она разделяется на направления, которые связаны между собой.

Ответственный исполнитель программы может вносить изменения в распределение бюджетных ассигнований между направлениями и по экономической классификации. Таким образом, именно ему принадлежит право реализации принципа взаимозаменяемости расходов внутри программы.

Программа делится на операционные бюджеты программы (ОБП), которые представляют собой ее разбивку по территориям, внутри которых происходит дальнейшая разбивка на операционные единицы (ОЕ). Операционной единицей выступает конкретный получатель бюджетных средств (школа, дирекция культуры).

Схема распределения ответственности исполнителей по программе



Источник: составлено авторами по материалам Информационного портала Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции о результативности государственных финансов (<http://www.performance-publique.gouv.fr>).

Такое распределение подразумевает, что лицо, ответственное за программу, контролирует ее осуществление по всей стране. Ответственный за операционный бюджет программы обеспечивает ее реализацию на конкретной территории.

Управленческий диалог происходит между участниками в процессе обоснования размера бюджетных ассигнований по программе. Руководители программ отчитываются перед министрами, ответственными за соответствующую миссию; министры — перед правительством.

В ходе планирования деятельности в рамках управленческого диалога на очередной финансовый год (n) между мартом предшествующего года ($n - 1$) и январем текущего года (n) ответственные за программы и за операционные бюджеты программ обеспечивают взаимодействие всех участников. Они определяют сроки, в которые должен происходить обмен информацией, с целью соблюдения общих сроков, установленных для подготовки бюджета.

При разработке нового финансового законодательства вопросам взаимодействия ответственных исполнителей было уделено особое внимание. В этой связи круг их обязанностей детально регламентирован.

В полномочия **ответственного за реализацию программы** входит:

- составление доклада о планируемых результатах;
- разработка показателей оценки результативности;
- преобразование программы в операционный бюджет с установлением показателей для ответственных за него;
- определение основных параметров реализации программы, в т. ч. правил управления операционным бюджетом программы, механизмов взаимодействия с органами финансового контроля, способов и сроков получения информации от участников ее реализации;
- обеспечение контроля за реализацией программы;
- мониторинг оперативной информации о достижении показателей;
- определение правил использования остатков бюджетных ассигнований, предусмотренных в рамках операционного бюджета программы;

— принятие решения о перераспределении бюджетных ассигнований в рамках программы;

— составление отчета о достигнутых результатах.

Ответственный за операционный бюджет программы имеет следующие полномочия:

- осуществляет разделение операционного бюджета на операционные единицы;
- назначает ответственных за операционные единицы;
- детализирует цели и устанавливает критерии оценки для операционных единиц;
- распределяет бюджетные ассигнования между операционными единицами;
- осуществляет контроль за реализацией операционного бюджета программы;
- отчитывается перед ответственным за реализацию программы;
- инициирует перераспределение бюджетных ассигнований в рамках операционного бюджета;
- составляет отчет по операционному бюджету программы.

Ответственный за операционную единицу, в свою очередь, выполняет следующие функции:

- участвует в разработке операционного бюджета программы;
- предлагает мероприятия по достижению поставленных в рамках программы целей;
- организует деятельность операционной единицы;
- отправляет информацию ответственному за операционный бюджет;
- составляет отчет о достигнутых результатах.

Для того чтобы более четко отслеживать движение бюджетных средств, LOLF предусматривает двойное представление ассигнований по каждой программе:

- в разрезе функциональной классификации (по направлениям расходов);
- в разрезе экономической классификации (оплата труда, инвестиции и др.).

Такое распределение ассигнований программы является индикативным, за исключением расходов на оплату труда, которые строго ограничиваются на соответствующий год.

Три новых принципа были введены в бюджетный процесс в ходе бюджетной реформы:

1. Принцип «обоснования расходов с первого евро».
2. Принцип «двойного разрешения» на расходование средств.
3. Принцип «асимметричной взаимозаменяемости».

Реализация процедуры обоснования каждого евро стала продолжением политики сокращения расходов бюджета. И если в годы, предшествующие бюджетной реформе, только пять процентов расходов бюджета выносилось на голосование в Парламенте, а остальные не обсуждались и автоматически попадали в закон о бюджете единым пакетом, то с принятием новой финансовой конституции ситуация изменилась.

Первые парламентские дебаты, организованные по принципам LOLF, были проведены осенью 2005 г. в рамках обсуждения проекта закона о бюджете на 2006 г. В ходе этих дебатов впервые за многие годы обсуждению были подвергнуты все сто процентов расходов, а по их итогам произошло голосование по миссиям.

Чтобы четче отслеживать обязательства государства, в бюджете предусмотрены два варианта измерения расходов:

- разрешение на взятие обязательств;
- разрешение на выплату бюджетных ассигнований.

Все расходы, независимо от их экономической сущности, принимаются в форме разрешений, с одной стороны, на принятие расходных обязательств, а с другой — на осуществления выплат.

Разрешения на принятие расходных обязательств представляют собой юридические обязательства государства, а на осуществления выплат — определяют необходимый на год объем кассовой наличности для покрытия существующих или будущих обязательств.

Разрешения на принятие расходных обязательств полностью используются в начале возникновения расходов, т. е. во время подписания юридического договора, в соответствии с которым государство берет на себя обязательство по осуществлению расходов, за исключением случаев расходов на оплату труда и не имеющих срока.

Разрешения на выплаты позволяют осуществить расходы по предварительно взятым обязательствам. В случае юридического обязательства, по которому выплаты производятся на протяжении нескольких бюджетных периодов, использование такого разрешения разбивается на несколько бюджетных периодов, до достижения общей суммы, соответствующей изначально принятому обязательству. Таким образом, чтобы осуществить расходы, нужно получить двойное парламентское разрешение.

В отношении расходов внутри программы действует принцип «асимметричной взаимозаменяемости», который предусматривает ограничение фонда оплаты труда и численности служащих по министерству на соответствующий год, а также разрешает использовать бюджетные ассигнования в составе программы на любые направления, кроме оплаты труда. Все расходы внутри программы, за исключением оплаты труда, являются взаимозаменяемыми. Этот принцип обеспечивает реализацию одной из основных целей бюджетной реформы — предоставление государственным управленцам свободы при принятии оперативных решений по использованию бюджетных ассигнований в рамках поставленных перед ними задач.

Бюджетными программами охвачена далеко не вся деятельность органов власти. Финансирование администрации Президента Франции, Счетного суда, Верховного суда представляет собой особую форму расходов бюджета в форме «дотаций на исполнение». К таким расходам не прикрепляются показатели результативности, и оценка эффективности по ним не проводится. Указанная группа расходов формирует непрограммную часть бюджета государства.

БЮДЖЕТ, НАЦЕЛЕННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

Одной из основных задач реформы государственного управления во Франции стал переход от культуры затрат к культуре достижения результатов, для того чтобы каждый евро был потрачен с большей отдачей.

Понятие результативности как способности достигать предварительно поставленных целей находится в основе нового бюджетного законодательства. В этой связи парламентские дебаты ведутся не столько о расходах и их обоснованности, сколько о стратегиях и целях государственной политики в разрезе миссий.

Согласно новому финансовому законодательству, в целях повышения результативности реализуется принцип управления государственными финансами на основе предоставления органам власти большей свободы в распоряжении бюджетными ассигнованиями с одновременным усилением их ответственности.

Предоставление большей свободы для министерств выразилось в следующих шагах:

- объединение ассигнований в рамках одной программы;
- взаимозаменяемость бюджетных ассигнований в разделах экономической клас-

сификации и направлениях, но с ограничением по фонду оплаты труда и численности работников по министерству;

- развитие системы внутреннего и управленческого контроля, анализа затрат.

При этом усиление ответственности за использование бюджетных ассигнований было реализовано посредством:

- принятия обязательств по достижению результатов и информирования о своей деятельности;

- предоставления ежегодного отчета о результатах деятельности ведомств и их расходах.

Процесс подбора целей и показателей бюджетных программ является едва ли не самым важным этапом в формировании программного бюджета. Еще на стадии выбора модели его построения необходимо определить их допустимое количество.

Установленное во Франции правило – максимум до пяти целей и до 10 показателей на одну программу – неукоснительно соблюдается. Чаще всего в бюджете встречаются программы с двумя целями, имеющие по два показателя эффективности на каждую.

Методология показателей эффективности предусматривает их разработку, исходя из трех позиций: гражданина, пользователя и налогоплательщика (табл. 2).

Таблица 2

Методология разработки показателей эффективности

Позиция	Категория цели	Пример цели	Пример показателя
Гражданин	Социально-экономический результат	Увеличить объемы трудоустройства молодых дипломированных специалистов	% молодых дипломированных специалистов, нашедших работу через 6 мес. после получения диплома
Пользователь	Качество оказываемых услуг	Сократить сроки принятия судебных решений	Средний срок принятия судебных решений. Средняя продолжительность судопроизводства
Налогоплательщик	Экономическая эффективность	Сократить стоимость администрирования налогов	Затраты на одного налогоплательщика

Источник: Министерство экономики, финансов и индустрии Франции (<http://www.minefi.gouv.fr>).

На сегодняшний день в бюджете из примерно тысячи показателей менее половины – социально-экономические, 18 % – показатели качества государственных услуг, 30 % – экономической эффективности.

С 2006 г. не претерпели изменений 85 % показателей, что говорит о стабильности системы оценки результативности. Это позволяет проводить сравнительный анализ в отношении каждого из них за несколько лет.

Значение показателя устанавливается на очередной финансовый год и два года планового периода; также устанавливается целевое значение, планируемое к достижению, как правило, через пять лет. Показатели программы детализируются для бюджетных органов всех уровней, участвующих в ее реализации.

Например, показатели результативности деятельности Министерства внутренних дел включают:

- снижение уровня преступности;
- количество выявленных правонарушений;
- обеспечение присутствия органов полиции на территории;
- уровень дорожной безопасности.

За достижение показателей и произведенные затраты руководитель операционной единицы отчитывается перед ответственным за операционный бюджет программы, который, в свою очередь, отчитывается перед ответственным за программу. При этом особое внимание уделяется процессам, которые приведут к искомому результату. В этой связи на каждом уровне ведутся контрольные таблицы достижения показателей, таких как, например, снижение аварийности на дорогах или использование численного состава полиции (в перерасчете на рабочее время). По динамике каждого показателя имеются многолетние данные. Полученная информация используется в аналитических целях, в частности проводится сравнительный анализ стоимости обеспечения деятельности одного полицейского в различных подразделениях.

Подбор объективных показателей результативности оправданно считается наиболее трудоемким этапом программно-целевого планирования бюджета. Желание описать любую деятельность органов власти с помощью показателей неизбежно сталкивается с проблемой адекватности их выбора.

Тем не менее принципы нового финансового законодательства распространяются на все органы исполнительной власти. Инициатива по формированию показателей принадлежит министерствам. Они разрабатывают пакет бюджета и сами формулируют цели и показатели программ.

Переход к программно-целевым принципам построения и исполнения бюджета привел к увеличению количества документов, направляемых в целях подготовки проекта закона о бюджете. В частности, одним из нововведений стала подготовка ежегодных Докладов о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований (Le projet annuel de performances — PAP) и Отчетов о результатах использования бюджетных ассигнований (Le rapport annuel de performances — RAP) в разрезе по миссиям.

Взаимосвязь указанных документов в бюджетном процессе показана на рис. 3.

Рисунок 3



Источник: составлено авторами по материалам Информационного портала Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции о результативности государственных финансов (<http://www.performance-publique.gouv.fr>).

Вся информация о стратегии программы, целях и показателях эффективности ее реализации фигурирует в ежегодных PAP, которые прилагаются к проекту бюджета. Основываясь на этом, уполномоченный министром ответственный исполнитель программы берет на себя обязательства по достижению запланированных значений показателей.

Структура ежегодного Доклада о планируемых результатах (RAP)

1. Стратегическое представление миссии, основных ее целей и показателей, а также лимитов бюджетных ассигнований на среднесрочный период.
2. Синтетическое представление расходов.
3. Плановые значения результатов по каждой программе.
4. Стратегическое представление программы.
5. Представление расходов (по экономической и функциональной классификации) и прогноз закрепленных налоговых расходов.
6. Представление программы и ее направлений.
7. Представление целей и показателей эффективности.
8. Обоснование потребности в бюджетных ассигнованиях, начиная с первого евро.
9. Закрепление основных государственных операторов и их численности.
10. Представление затрат на программу в разрезе направлений.

RAP ежегодно представляются в Парламент не позднее первого вторника октября. Внимание парламентариев приковано прежде всего к той части доклада, где представлены расходы по каждой из программ, поскольку она позволяет рассчитать стоимость проведения государственной политики в соответствующей сфере деятельности министерства.

Государственными операторами в бюджете Франции выступают государственные или частные организации, имеющие статус юридического лица, которые финансируются из бюджета и участвуют в реализации государственной политики. Большую часть из них составляют национальные учреждения и ассоциации. Государственным операторам предоставлено право заниматься коммерческой деятельностью, только если она не является для них основной. В свою очередь государство осуществляет финансовый и стратегический контроль за деятельностью операторов.

В законе о бюджете на 2011 г. в реализации государственной политики участвуют 584 оператора, в числе которых — региональные учреждения здравоохранения, Метео-Франс, Национальный географический институт, Национальный центр космических исследований, Ассоциация французского кино.

Отправной точкой в вопросе подготовки RAP являются Конференции по эффективности (Conference de Performance), которые проводятся в феврале — марте при участии Бюджетного управления, представителей и генеральных секретарей каждого из министерств и тех, кто непосредственно являются ответственными исполнителями программ. В ходе таких встреч заслушивается доклад министра и ответственного исполнителя от каждого из министерств, входящих в миссию. Они рассказывают о достигнутых в рамках RAP результатах и представляют показатели, которые планируется включить в RAP на очередной финансовый год и плановый период. Затем проходит техническая встреча по бюджету, обсуждение в рамках которой строится на эволюции показателей, с учетом чего бюджетные ассигнования могут быть увеличены, уменьшены или остаться неизменными.

Для того чтобы провести анализ результативности деятельности, все аппараты министерств должны заполнить таблицы, проиллюстрировав эволюцию показателей. Формально результаты общего анализа агрегируются Министерством

бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы. Однако на данном этапе бюджетной реформы в силу несовершенства некоторых показателей информация о сравнительном анализе не является публичной.

Согласно LOLF, Парламент может вызвать и заслушать любого министра, потому что тот лично отчитывается за исполнение своих программ. Ответственность за недостижение планируемых значений показателей в бюджетном законодательстве не предусмотрена. Предложения о введении личной ответственности профильных министров до настоящего времени не получили должной политической поддержки.

Преимущества французской модели программно-целевого бюджетирования в том, что министерства вовлечены в бюджетный процесс на протяжении всего бюджетного цикла. Они, получив одобрение на закрепленные за ними показатели результативности, адаптируют их для своих структурных подразделений. Глобальные задачи для министерств внутри трансформируются в конкретные технические показатели. Для этих целей миссии Правительства перерабатываются в «технические миссии министерств».

Результаты достижения показателей эффективности ответственные исполнители программ представляют в Парламент ежегодно одновременно с обсуждением проекта закона об исполнении бюджета. Основу RAP составляет информация, полученная от ответственных за операционные бюджеты программ. В рамках отчета по операционным бюджетам проводится анализ выявления отклонений по показателям, а также предлагаются меры, направленные на улучшение ситуации; приводятся возможные варианты повышения эффективности на основе анализа многолетней динамики показателей.

Структура годового отчета о результатах (RAP)

1. Стратегический отчет, подписанный ответственным исполнителем программы.
2. Презентация-напоминание программы.
3. По каждой цели — ожидаемые и полученные результаты показателей, их анализ.
4. Обоснование расходов начиная с первого евро в разрезе экономической классификации, использованных ассигнований и взятых обязательств.
5. Презентация фактических результатов основных государственных операторов и их фактической численности.
6. Презентация полных затрат программы и ее направлений.

Впервые ежегодные отчеты о результатах по каждой программе были составлены в 2006 г. и представлены одновременно с проектом закона об исполнении бюджета, как это и предусмотрено LOLF. Это событие завершило первый бюджетный цикл по методологии LOLF во Франции — от планирования расходов к достижению конкретных результатов. Ежегодные отчеты о результатах стали важной частью бюджетного процесса. Их содержание является общедоступным на сайте www.performance-publique.gouv.fr.

Установление законодательством прямой зависимости между достигнутыми результатами и выделением бюджетных ассигнований не является первоочередной

задачей, внедряемые в бюджетный процесс процедуры свидетельствуют скорее о стремлении к повышению эффективности бюджетных расходов посредством повышения результативности деятельности органов государственной власти.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ — В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ

В целях проведения внешнего аудита программ образована Межведомственная комиссия по аудиту программ (Le Comité interministériel d'audit des programmes – CIAP). Ее сотрудниками являются работники Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы. Финансирование их деятельности отражается в соответствующей программе данного министерства. Вместе с тем структурно Комиссия не подчиняется ему, и ее деятельность считается независимой. Межведомственная комиссия не уполномочена рассматривать вопросы целесообразности самих программ, т. е. в своих проверках не затрагивает политических решений. Также она не проверяет наличия связи между затратами и результатами.

Состав рабочей группы определяется в каждом конкретном случае на этапе составления ежегодного плана по аудиту. Рабочая группа, как правило, состоит из трех-четырех аудиторов других министерств, руководит которыми координатор из проверяемого министерства. Ежегодный план проверок включает порядка двадцати программ в составе 12–15 миссий. Для его составления в мае – июне представители рабочей группы предварительно встречаются с руководителями министерств, также проводятся встречи со Счетным судом во избежание двойных проверок. Методика аудита программ является общей для всех министерств.

На протяжении первых шести бюджетных циклов после введения LOLF проводились проверки всех без исключения программ по следующим направлениям:

- наличие и качество стратегии, целей и показателей программы;
- качество обоснований каждого евро;
- соблюдение процедуры проведения анализа издержек по программе.

Однако после шести циклов аудита акцент был сделан на проверке системы обеспечения результативности программы, т. е. способности достигать цели в рамках определенных средств и с определенной численностью.

Принятие такого решения связано с тем, что Парламент и Бюджетное управление Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы хотят получать больше информации о достигнутых результатах.

В настоящее время аудит осуществляется по следующим направлениям:

— Насколько содержание программы соответствует реализации поставленных целей и задач.

— Надежна ли система, которая обеспечивает результативность.

— Насколько широко эта система распространена в территориальных органах и насколько успешно она работает.

Комиссия в своей деятельности исходит из положения о том, что система обеспечения результативности имеет смысл при соблюдении следующих условий:

— структура программы соответствует положениям LOLF;

— финансовое обеспечение программы соответствует заявленным целям;

— государственные менеджеры имеют достаточные полномочия для распоряжения бюджетными средствами.

Итоги аудита программ оформляются официальным заключением Комиссии, в котором содержатся не только выводы аудиторов, но и предложения по совершенствованию структуры, показателей программы. Типичные замечания Комиссии по итогам проверок: отсутствие стратегии в некоторых программах, излишняя детализация целей, наличие бюджетных ассигнований, не относящихся к задачам министерства.

Заключение Комиссии не является публичным. Вместе с тем отчет о ее деятельности ежегодно публикуется на сайте www.performance-publique.gouv.fr.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБУЧЕНИЯ НОВЫМ ПРИНЦИПАМ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В 2003 г. в целях реализации бюджетной реформы в составе Института государственного управления и экономического развития (Institut de la gestion publique et du développement économique – IGPDE) был создан отдельный департамент, функцией которого стало сопровождение реформ в министерствах и реформы государственных закупок.

Первая волна обучения представляла собой подготовку 750 «посланников LOLF» – добровольцев из числа министерских работников, которые в течение пяти лет обучили и переподготовили пятнадцать тысяч сотрудников министерств.

Вторая волна коснулась более глубокой специализации в переподготовке кадров: отдельные программы переобучения были разработаны для сотрудников, занимающихся прогнозированием доходов бюджета, планированием расходов, исполнением бюджета и другими функциями.

Третья волна обучения подразумевала привлечение к этому процессу руководящего состава министерств.

По итогам проделанной работы был подготовлен каталог узкоспециализированных программ обучения. Основную часть преподавателей Института составляют бывшие и действующие работники министерств. Все методики, подготовленные как штатными, так и приглашенными преподавателями, для поддержания их актуальности и связи с практикой согласуются с министерствами.

Все три волны обучения проходили между 2003 и 2006 гг. – во время переходного периода, предшествующего реализации LOLF.

ПОСЛЕДНИЕ НОВАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Первые итоги бюджетной реформы показали, что практическое применение принципов LOLF в бюджетном процессе требует сплоченных усилий всех органов власти. Прошедшие апробацию новые бюджетные процедуры, в т. ч. составление докладов и отчетов о результатах, стимулировали значительное повышение прозрачности информации о бюджете и доступности формы его представления для понимания граждан.

Одной из последних новаций можно назвать постепенное внедрение с 2008 г. среднесрочного планирования программного бюджета. Первый проект трехлетнего бюджета в разрезе миссий и программ был представлен на 2009–2011 гг.

«Скользящая трехлетка» бюджета Франции



Источник: Руководство по Органическому закону о финансовом законодательстве (<http://www.performance-publique.gouv.fr>).

Введение среднесрочного бюджетного планирования повлияло на появление новых бюджетных процедур, таких как установление среднесрочных потолков бюджетных расходов в разрезе миссий и программ.

На первом этапе определяются общие потолки расходов на очередной финансовый год и плановый период, пересмотр которых возможен в единственном случае — при изменении запланированных показателей инфляции.

Второй этап характеризуется распределением расходов по миссиям на очередной финансовый год и плановый период. Потолки расходов по миссиям не подлежат пересмотру в течение первых двух лет, на второй год планового периода они могут быть пересмотрены в процессе разработки нового проекта закона о бюджете при условии сохранения общей суммы расходов.

На третьем этапе закрепляются потолки расходов по программам, которые не могут меняться в течение первого года и могут быть пересмотрены на плановый период.

Среди дальнейших направлений бюджетной реформы — совершенствование процесса планирования расходов в рамках подготовки среднесрочного бюджета и удлинение горизонтов бюджетного планирования.

Еще одна тенденция в бюджетном процессе последнего времени — укрупнение показателей программ. Если в 2006 г. при переходе на новые принципы LOLF на 650 целей приходилось 1400 показателей, то сейчас их количество снизилось почти до тысячи.

Более того, последние два года Бюджетное управление занято разработкой «гармонизированных показателей», которые представляют собой универсальный инструмент оценки результативности деятельности министерств. Среди них: количество

руководящих должностей в расчете на общий штат сотрудников министерства; появление новых видов деятельности у ведомства; количество выпускников престижных вузов, проработавших в министерстве больше года; сроки публикаций решений органов власти и подзаконных актов; уровень удовлетворенности потребителей качеством государственных услуг и др.

Однако двухлетний опыт применения таких показателей выявил их несовершенство, в связи с чем в ближайшем бюджетном цикле они будут подвергнуты пересмотру.

Кроме того, к новым видам деятельности относится внедрение во всех министерствах, регионах и коммунах единого информационного продукта CHORUS, благодаря которому характер ежедневной деятельности сотрудников министерств стал унифицированным. В настоящее время с помощью CHORUS происходит исполнение третьей части всего бюджета страны. Планируется его распространение на все стадии бюджетного процесса и все уровни бюджетной системы.

Укрупнение показателей программ привело к появлению нового понятия «показатели миссий». Это около 90 агрегированных индикаторов, ответственность за достижение которых возлагается не на исполнителя программы, а непосредственно на министра, отвечающего за миссию. Динамика данных показателей отслеживается Кабинетом министров и Парламентом Франции.

Бюджетная реформа продолжает свое движение в направлении совершенствования и обновления форм финансового контроля. Среди новых форм:

- публичные слушания, открытые для прессы, в частности заслушивания министров на заседаниях расширенных комиссий при обсуждении расходов по миссиям (вторая часть проекта закона о бюджете);

- проведение прямых трансляций заседаний на интернет-сайтах двух палат Парламента (например, заслушивание министра Комиссией по финансам Сената в рамках рассмотрения проекта закона об исполнении бюджета начиная с 2006 г. по бюджету 2005 г.);

- заслушивание ответственных исполнителей программ, сотрудников Дирекции по бюджету.

Нововведения в рамках бюджетной реформы коснулись и работы Счетной палаты, которая содействует Парламенту в осуществлении им контроля за исполнением законов о бюджете. С этой целью она ежегодно передает в Парламент:

- отчет о результатах и исполнении предыдущего бюджетного периода, одновременно с подачей проекта закона об исполнении бюджета;

- доклад, позволяющий Парламенту принимать решения по переносам правительством бюджетных ассигнований, которые должны быть узаконены следующим законом о бюджете;

- доклад о состоянии государственных финансов в момент парламентских дебатов об основных направлениях бюджетной политики;

- ответы на вопросы, поставленные парламентскими комиссиями.

Программный бюджет призван решить проблемы роста государственных расходов и оценки их эффективности, преодолеть трудности восприятия бюджетных ассигнований в разрезе ведомственной классификации, а также сплотить многочисленные разрозненные программно-целевые инструменты, используемые в бюджетном

процессе. Разработка бюджетных программ становится попыткой объединения всех инструментов достижения целей государственной политики, имеющихся в распоряжении правительства.

Формирование бюджета в программном разрезе неизбежно приводит к глубокому переосмыслению функций и задач деятельности органов исполнительной власти. В этой связи одним из наиболее важных этапов подготовки бюджетной реформы является четкое закрепление полномочий и ответственности между исполнителями и соисполнителями программ в процессе их планирования и реализации.

Преимущества бюджетной системы правового государства обусловлены самой его природой: наличием демократического механизма ответственности, реализуемого посредством современных форм общественного контроля, и сильным гражданским обществом, в котором органы государственной власти в равной степени отстаивают интересы государства и налогоплательщика.

Библиография

1. Официальный сайт Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/10291/>.
2. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>.
3. Официальный сайт Министерства экономики, финансов и промышленности Франции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.economie.gouv.fr/>.
4. Официальный сайт Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.budget.gouv.fr/>.
5. Официальный сайт Главного управления администрации и государственной службы Франции (DGAFP) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.
6. Официальный сайт Института государственного управления и экономического развития Франции (IGPDE) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/igpde?igpde_lang_redirect=1.
7. Афанасьев, Мст. П., Беленчук, А. А., Кривоногов, И. В. Бюджет и бюджетная система: Учебник для вузов. — 2-е изд. — М.: Юрайт, 2010.
8. Кудрин, А. Л. Финансы: испытание кризисом. Материалы к лекциям. — М.: Академия бюджета и казначейства Минфина России, 2010.
9. Budget Reform and State Modernisation in France [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minefi.gouv.fr/lolff/16_1_2.htm.
10. Руководство по Органическому закону о финансовом законодательстве (LOLF) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr/les-ressources-documentaires/la-performance-de-laction-publique>.
11. Информационный портал Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и государственной реформы Франции о результативности государственных финансов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr>.
12. Руководство по реализации программ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr/les-ressources-documentaires/la-performance-de-laction-publique/les-guidespratiques.html>.
13. Руководство по составлению ежегодных Докладов о планируемых результатах [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/guide_lecture.pdf.
14. Руководство по составлению ежегодных Отчетов о достигнутых результатах [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/guide_lecture_rap.pdf.
15. Руководство по аудиту программ Межведомственной комиссии по аудиту программ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/acteurs/CIAP/GuideAuditCIAP.pdf>.