

УДК 336.1

И. В. Усков,  
к. э. н., старший преподаватель кафедры финансы и кредит,  
Национальная академия природоохранного и курортного строительства, г. Симферополь

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

**В статье исследован зарубежный опыт формирования и исполнения бюджетных программ. Для украинской практики разработаны и предложены комплексные мероприятия по комплексной оценке результативности и эффективности исполнения бюджетных программ, исходя из опыта экономически развитых зарубежных стран.**

**Foreign experience of forming and execution of the budgetary programs is investigational in the article. For Ukrainian practice developed and offered complex measures on complex estimation of effectiveness and efficiency of execution of the budgetary programs, coming from experience of the economic developed foreign countries.**

### ВВЕДЕНИЕ

В условиях развития бюджетного потенциала регионов страны, внедрением системы оценки качества предоставления социальных услуг населению, построения эффективной и обоснованной бюджетной политики, создания системы оценки финансового положения и качества управления местными финансами важным и необходимым является разработка системы оценки обоснованности и целесообразности формирования и исполнения бюджетных программ.

Создания эффективной и обоснованной системы оценки реализации местных бюджетных программ непосредственно зависит от использования положительного зарубежного опыта. В большинстве экономически развитых европейских странах, а также Российской Федерации, Канаде, Австралии, Японии накоплен значительный опыт по качественному формированию и исполнению бюджетных программ, создание системы контроля над эффективностью и обоснованностью реализации бюджетных программ.

Отдельные аспекты по оценке эффективности формирования и исполнения бюджетных программ рассмотрены в трудах: Билык М.Д. [1], Беседина В.Ф. [2], Павлюк К.В. [3], Кириленко О.П. [4], Луниной И.О. [5], Бондарук Т.Г. [6], Чугунова И.Я., И. В. Запатриной [7], Федосова В.М., Т.С. Бабич [8].

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

В условиях трансформации экономики Украины использование зарубежного опыта по становлению и развитию программно-целевого метода планирования является основой развития системы местных финансов, межбюджетных отношений, бюджетной политики, механизма бюджетного регулирования. Однако, как показывают исследования [1; 2; 3; 4; 9], украинскими учёными не достаточно уделяется внимания созданию дееспособной системы формирования и исполнения бюджетных программ.

Сложившаяся ситуация не способствует развитию программно-целевого метода планирования, созданию дееспособной системы оценки эффективности и рациональности формирования и исполнения бюджетных программ, внедрения рациональной системы контроля над исполнением бюджетных программ. Целью статьи является изучения зарубежного опыта по формированию и исполнению бюджетных программ, определения направлений его положительного внедрения в украинскую практику.

### РЕЗУЛЬТАТЫ

В таких странах, как Германия, США, Новая Зеландия проводимые реформы во второй половине XX ст. обусловили создания эффективного механизма реализации как государственные, так внутриведомственные бюджетных программ. Становление ведомственных бюджетных программ сопровождалось установлением чётких критериев и подходов по их формированию и исполнению, созданию системы индикативных показателей по оценке качества исполнения этих программ на местном уровне.

В США [10, с. 32] система вообще не предусматривает принятия годового закона бюджета. Текущие расходы Правительства определяются действующими законами о назначениях, срок которых может быть и 10 лет, а также ежегодно принимаемыми нормами об ассигнованиях, касающихся устоявшихся расходов, в основном на социальную сферу. Так, в США особенностью федерального бюджета является то, что в структурном отношении расходная часть федерального бюджета США состоит из двух основных категорий расходов.

Первый вид расходов — это так называемые дискреционные расходы, т.е. те виды расходов, которые определяются Конгрессом в ходе процесса ежегодного выделения ассигнований и над которыми Конгресс имеет прямой контроль, осуществляемый посредством комитетов по ассигно-

ваниям (эти расходы составляют около 35% расходной части федерального бюджета США). Вторая часть расходов — обязательные (прямые) расходы по федеральным мандатам (более 50%), к которым формально относятся бюджетные назначения в соответствии с федеральным законодательством. Важнейшей характеристикой обязательных расходов является отсутствие ежегодно устанавливаемого уровня расходов по соответствующим направлениям бюджетных статей.

Поддержка реализации программ осуществляется также на уровне правительств штатов. Помимо этого практически в каждом штате функционирует соответствующая правительственная структура, занимающаяся вопросами разработки и реализации программ финансовой поддержки развития бизнеса и оказания ему различного рода консультационных и технических услуг. Для разработки и управления программами могут также создаваться специальные государственные корпорации, выполняющие не только основные функции руководства программами, но и нередко значительную часть производственно-хозяйственной деятельности по их осуществлению.

Для управления региональными программами создаются органы смешанной администрации, в состав которых входят на равноправной основе представители федерального правительства и правительств штатов (своего рода "межправительственные органы"). Для обеспечения общего контроля за ходом подготовки и реализации крупномасштабных ресурсно-ориентированных программ (строительных нефтепроводов, освоение газовых и нефтяных месторождений), осуществляемых силами частных компаний, могут, кроме того, создаваться государственные координационно-регулятивные органы.

В Великобритании [11, с. 38] не существует специального законодательного акта или постановления правительства, устанавливающего процедуру подготовки, принятия и финансирования тех или иных программ. Они могут инициироваться Коронай, Парламентом, Правительством, общественными организациями и др. Далее бюджетные программы рассматриваются и детализируются, включая подготовку предложений по объемам финансирования, в рамках соответствующего государственного ведомства, в полномочия которого входит решение обозначенной проблемы.

В Великобритании проведенная реформа государственного управления названная "Инициатива движения вперед" (Next Steps Initiative), началась в 1988 с проведения комплексного анализа государственных расходов, в ходе которого было подробно рассмотрено распределение бюджетных ресурсов между статьями расходов. По результатам анализа был поставлен вопрос о необходимости повышения качества услуг. С этой целью были разработаны индикаторы результатов, стандарты объема и качества государственных (муниципальных) услуг, с последующим их отражением в Гражданских Хартиях. Помимо обязательств в хартиях устанавливаются штрафные санкции и компенсации клиентам при несоблюдении стандартов.

Каждое министерство обязано разрабатывать стратегический план (как минимум, на пять лет) и план работы на год. Для реализации отдельных целей, поставленных перед министерством, могут приниматься специальные программы. В рамках своего бюджета министерства сами определяют размер финансирования программ (зачастую, только их отдельных элементов) на текущий год и указывают объемы ожидаемого финансирования на последующие три года. К числу программ, реализуемых в рамках министерств, относят программы по оказанию содействия развитию электронного бизнеса; сельской экономики и землепользования; развития науки; изменения климата; управления отходами и ресурсами.

Наряду с названными существуют программы поддер-

жки бизнеса, программы содействия британской ядерной энергетике, космическим запускам, судостроению, развития транспортной инфраструктуры, сталелитейной промышленности и др. В стране имеется также более 150 правительственных "схем" поддержки бизнеса.

Подготовка и реализация бюджетных программ в Германии [10, с. 31] осуществляется в соответствии с положениями международных договоров (в рамках ЕС) и национального законодательства (законы, постановления и решения правительства о "программах", "инициативах", "задачах"). В случае финансирования из средств государственного бюджета, в бюджетах федеральных министерств определяются позиции с указанием долевого участия в реализации программы федерации, федеральных земель и общин. С целью реализации государственных целевых программ принимаются многочисленные законы и постановления, обсуждаются отчеты федеральных министерств по реализации программ.

Среди государственных целевых программ, в частности, особое место занимают программы по стимулированию регионального развития и транспортной инфраструктуры, по содействию малому и среднему предпринимательству, по развитию электронного управления. В Германии существует специальная система по оценке эффективности формирования и исполнения бюджетных программ.

В Австралии [10, с. 44] реформирование бюджетного процесса на принципах программно-целевого планирования в конце 90-х годов XX ст. С тех пор процесс совершенствования бюджетной практики и процедур, осуществляется там непрерывно. Показатели, которые входят в новую австралийскую систему индикаторов, используются в соглашениях об эффективности, включаются в ежеквартальные отчеты организаций.

В Австралии так называемые ключевые показатели включаются в партнерские соглашения об эффективности. Само понятие "партнерские" предполагает отказ от жесткой иерархии в структуре соглашений и отношениях между заказчиками и исполнителями. Ключевые показатели эффективности входят в протоколы к основному соглашению и отчеты практически по всем направлениям государственной политики. Как правило, их не больше четырех-пяти. Обычно это следующие показатели: соответствие поставленным временным рамкам; точность принятия решений; соответствие стандартам обращения с клиентами; среднее число жалоб за контрольный период времени.

Правительство Канады [10, с. 111] ещё в 1995 году поставило перед собой задачу внедрить во всех министерствах и ведомствах федерального уровня принципы управления, ориентированные на достижение результатов (непосредственных и конечных). Все федеральные министерства и ведомства должны теперь в обязательном порядке определять основные общественно значимые результаты своей деятельности. На основе этого осуществляется планирование, измерение результативности и составление отчетов о результатах деятельности ведомств.

Опыт Канады в значительной мере показателен тем, что эта страна за 90-е годы кардинально сменила приоритеты своей финансовой политики: от стремления снизить бюджетный дефицит к ориентации на максимальный результат с каждого доллара налогоплательщика. В принципе, этот подход в наибольшей степени отражает идею эффективности бюджетных расходов, если рассматривать государство как вспомогательный механизм для достижения непосильных для рынка целей. За десятилетие преобразований Канада стала страной, государственный сектор которой в максимальной степени ориентирован на результат.

В Новой Зеландии благодаря проведению реформ бюджетного финансирования удалось создать эффективную систему бюджетного программирования. Масштабные ре-



**Рис. 1. Свойства и принципы показателей оценки эффективности формирования и исполнения бюджетных программ (составлено автором)**

формы государственного сектора там начались с середины 1980-х годов. Стратегию реформирования государственных финансов определил принятый в 1989 году закон об общественных финансах.

Он установил: в отличие от традиционной системы бюджетного менеджмента, где основой для принятия решений служат, прежде всего данные о входящих ресурсах (зарплата персонала, расходы на транспорт, топливо, связь, капитальные вложения), система управления государственными финансами должна строиться на показателях производительности, к которым относятся понятия "продукт" и "результаты деятельности". При этом основными документами для системы государственных органов должны стать соглашения о достижении производительности.

Накопленный в Новой Зеландии опыт показывает, что такая система улучшает контроль за государственными департаментами, поскольку идущая от них информация становится полнее, но в тоже время проще и не дублируется. Кроме того, у исполнительных директоров и управленческого состава появляются новые стимулы для эффективной деятельности. Новозеландским реформам трудно дать качественную оценку. Однако, они привели к устойчивому бюджетному профициту и стабилизации государственного потребления.

Анализ зарубежной практики показывает, что разработка обоснованных внутриведомственных бюджетных программ в Украине возможна при создании законодательной базы, регулирующей особенности формирования, критерии распределения, систему оценки результативности исполнения этих программ. При этом в рамках внутриведомственных бюджетных программ должны решаться текущих проблемы на уровне территориальных образований, связанные с развитием транспортной инфраструктуры, сельского хозяйства, становлением малого и среднего бизнеса.

Концепция бюджетной программы, исходя из зарубежного опыта, должна включать следующие основные разделы:

- обоснование соответствия решаемой проблемы и целей программы и приоритетным задачам социально-экономического развития Украины;
- обоснование целесообразности решения проблемы

программно-целевым методом;

- характеристика и прогноз развития сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемой сфере без использования программно-целевого метода;

- возможные варианты решения проблемы, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы;

- ориентировочные сроки и этапы решения проблемы программно-целевым методом;

- предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации бюджетной программы по годам;

- предложения по объемам и источникам финансирования бюджетной программы;

- предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы;

- предложения по государственным заказчикам и разработчикам целевой программы;

- предложения по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации бюджетной программы;

- предложения по возможным вариантам форм и методов управления реализацией бюджетной программы.

Для оценки уровня эффективности бюджетных программ также необходимо рассчитывать и анализировать ряд обобщающих показателей. Последние в процессе мониторинга могут применяться к программам, находящимся в стадии выполнения, так и к части программ, по которым уже получены результаты от внедрения и использования программных разработок. Более полно судить о масштабах и результативности бюджетных программ позволит анализ динамики следующих показателей: срок окупаемости суммы всех видов инвестиций, произведенных по внедренным в данном году результатам программных разработок, уровень концентрации средств, выделяемых на реализацию бюджетных программ, на территории региона; среднее количество исполнителей, участвующих в реализации одной программы.

Европейская практика показывает, что индикативные показатели должны способствовать обеспечению минимального выделения финансовых ресурсов с целью максимального достижения социальных или экономических эффектов на уровне административно-территориальных единиц. Система индикативных показателей должна отображать, во-первых, целесообразность формирования и исполнения бюджетных программ на местном уровне; во-вторых, способствовать объективному определению необходимых финансовых ресурсов для исполнения бюджетных программ; в-третьих, способствовать выбору приоритетных инвестиционных программ на местном уровне с целью их полноценного финансирования, обеспечения качественного предоставления бюджетных услуг населению. Автор статьи выделяет следующие свойства и принципы системы индикативных показателей в условиях программно-целевого метода планирования в соответствии с зарубежной практикой организации системы местных финансов (рис. 1).

Становление программно-целевого планирования в Украине должно предусматривать использования зарубежного опыта по оценке качества и продуктивности реализации бюджетных программ. При этом в нашей стране на мес-



**Рис. 2. Общая схема показателей оценки продукта предоставления бюджетных услуг (Составлено автором)**

тном уровне должна быть выработана собственная система показателей качества предоставления бюджетных услуг, исходя из реальных финансовых возможностей местных органов власти и потребностей населения. Автор предлагает использовать следующий блок показателей для оценки качества и продукта бюджетной услуги на местном уровне (рис. 2).

Предложенная схема позволяет комплексно подойти к изучению качественных параметров предоставления бюджетных услуг на уровне административно-территориальных единиц. Эта схема имеет практическое и теоретическое значение, позволяет исполнителям бюджетных программ на местном уровне устанавливать такие цели и задачи, которые будут способствовать достижению качественных параметров в процессе исполнения этих программ.

## ВЫВОДЫ

Таким образом, комплексное развитие системы программно-целевого метода планирования в Украине должно предусматривать чёткое разделение совокупности бюджетных программ на государственные и внутриведомственные. При этом эффективности формирования и исполнения бюджетных программ будет непосредственно зависеть от выбора индикативных показателей оценки формирования и исполнения бюджетных программ.

Выделенные автором свойства и принципы выбора индикативных показателей, разработанная общая схема оценки продукта предоставления бюджетных услуг, особенности проведения контроля над исполнением бюджетных программ должны лечь в основу разработки концепции по оценке эффективности и результативности формирования и исполнения как государственных, так и местных бюджетных программ. Значительное внимание должно быть уделено созданию аудита эффективности и мониторинга результативности над реализацией бюджетных программ, системы оценки эффективности функционирования местных орга-

нов власти в процессе предоставления бюджетных услуг населению на подведомственной территории.

## Литература:

1. Білик М. Д. Бюджетування у системі фінансового планування // Фінанси України. — 2003. — №3. — С. 97—109.
  2. Бесєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм / В.Ф. Бесєдін / Науково-дослідний економічний інститут. — К.: Науковий світ, 2000. — 468 с.
  3. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К.В. Павлюк. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.
  4. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
  5. Луніна І.О. Податкові повноваження місцевих органів влади / І.О. Луніна // Економіст. — 2001. — №2. — С. 37—39.
  6. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія / Т. Г. Бондарук — К.: НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2009. — 600 с.
  7. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. — 2008. — №5. — С. 3—14.
  8. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // Фінанси України. — 2008. — №1. — С. 3—23.
  9. Буковинський С.І. Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні / С.І. Буковинський // Фінанси України. — 2004. — №5. — С. 24—33.
  10. Придачук М.П. Бюджетная система и бюджетная политика России / М. П. Придачук, Е. А. Бутенко. — Волгоград: ВолгГАСУ, 2006. — 265 с.
  11. Вигандт Л. С. Теоретические основы управления финансовыми ресурсами депрессивных регионов / Л.С. Вигандт. — СПб.: Изд-во СПбГИЭУ, 2004. — 315 с.
- Стаття надійшла до редакції 15.06.2011 р.*