

УДК 336.012.23**К вопросу о бюджетировании, ориентированном на результат,
при оценке эффективности реализуемых государственных
программ****Львова Майя Ивановна**

Кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Уральский государственный экономический университет,
620000, Российская Федерация, Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45;
e-mail: minlvova@mail.ru

Аннотация

Анализ расходования бюджетных средств выявил разнообразие методик бюджетирования, не связанных единым стандартом и направленных на достижение специфических целей отдельных проектов и государственных программ, финансируемых из государственного бюджета. В отсутствие общепринятой методологии, ориентированной на конкретные результаты, применяются различные стратегии. Например, программно-целевое бюджетирование и метод бюджетирования, нацеленный на достижение задач с минимизацией затрат, также известный как бюджетирование с «нулевым» результатом, используются для улучшения эффективности использования финансов государства в разных секторах. В статье рассматриваются научные подходы к применению бюджетирования, ориентированного на результат и предложен инструмент обзора расходов в системе реализации государственных программ России. Основная цель исследования - выявить альтернативные варианты формирования финансового обеспечения реализуемых государственных программ с учётом достижения необходимых результатов, удовлетворения потребностей общества и соответствия стратегическим направлениям развития государства. Особый акцент в статье сделан на генезисе экономической мысли по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат и взаимосвязи с достижением конечных целей. Предложенные варианты применения обзора расходов, по мнению автора, будут наиболее эффективными для бюджетной системы государства.

Для цитирования в научных исследованиях

Львова М.И. К вопросу о бюджетировании, ориентированном на результат, при оценке эффективности реализуемых государственных программ // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Том 14. № 9А. С. 749-756.

Ключевые слова

Обзор расходов, БОР, финансирование государственных программ, бюджетная эффективность.

Введение

Результатное бюджетирование характеризуется постановкой целей, определением плановых показателей и мониторингом достижения как промежуточных, так и окончательных результатов в использовании государственных финансов. В этом контексте Г. Хатри подчеркивает, что можно установить весьма точное соотношение между задействованными ресурсами и промежуточными результатами, это не всегда возможно для окончательных результатов. Распределение бюджета, основанное на разделении расходов на базовые услуги или цели, становится ключевым элементом [Истомина, 2018].

В исследовании "Government Budgeting", опубликованном в 1956 году, которое на протяжении многих лет служило основным руководством для студентов, исследователей и практиков в области бюджетирования, выдающийся американский эксперт по государственному бюджетированию Джесси Буркхед выдвинул концепцию программного бюджетирования, ориентированного на результаты. Он подчеркнул, что создание надежной связи между ресурсами и итоговыми достижениями представляет собой сложную задачу, однако важность этой связи неоспорима и должна быть признана при планировании бюджета, хотя бы в общих чертах.

Материалы и методы

В контексте уникальной бюджетной обстановки России, учитывая ее исторические традиции и обширный опыт в управлении бюджетными процессами в рамках командно-административной системы, российское правительство подчеркивает важность следующих аспектов:

1. Внедрение комплексного подхода к определению целей и задач государственных органов через создание перекрестных связей между различными направлениями их деятельности, что способствует повышению эффективности их взаимодействия.

2. Применение аналитических методов для оценки и сопоставления затрат и результатов различных программ, изучение потенциальных компромиссов и баланса между ними.

3. Разработка и реализация проектов с ориентацией на будущее, следование определенным руководящим принципам для достижения поставленных целей.

Решение о модернизации бюджетной системы, с уклоном на принципы результативности, было закреплено в официальном документе и направлено на смещение акцента с контроля за расходами на достижение конкретных результатов. Основные цели этой перестройки включают в себя увеличение самостоятельности и ответственности всех участников бюджетного процесса, причем ориентация делается на среднесрочную перспективу [Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, [www](http://www.gov.ru)]. Эти изменения нашли свое отражение в специально разработанной Концепции реформы бюджетной системы.

Результаты и обсуждения

В соответствии с исследованиями ряда авторов [Ляпунова, Файберг, 2012], процесс бюджетирования, ориентированный на достижение конкретных результатов, становится ключевым аспектом в обновлении методов управления государственными финансами. Это включает в себя не только улучшение стратегического и среднесрочного планирования

бюджета, но и повышение эффективности работы секторальных министерств, а также реформирование процедур, связанных с реализацией бюджета. Таким образом, результативное бюджетирование становится неотъемлемой частью широкомасштабных усовершенствований в системе государственного (и муниципального) управления, подчеркивая его интеграцию с общей структурой управленческих реформ.

Финансовые учреждения играют ключевую роль в управлении финансовыми ресурсами, обеспечивая своевременное предоставление информации о финансовых параметрах для участников, задействованных в распределении бюджетных средств. Это включает в себя как распределение доступных средств, так и определение дополнительных потребностей в финансировании. Они также облегчают эффективное взаимодействие между финансируемыми субъектами и бюджетными органами, направленное на уменьшение расходов и ускорение обмена информацией. Кроме того, финансовые органы осуществляют надзор за тем, чтобы выделенные средства использовались по назначению, и стремятся оценить достигнутые результаты в течение бюджетного периода, повышая тем самым эффективность финансового управления.

В процессе управления финансовыми ресурсами зафиксирована практика мониторинга использования бюджетных средств, включая обнаружение средств, которые не были задействованы и находятся на счетах. Такие средства временно размещаются в финансовые инструменты, например депозиты в банках. Это сопровождается регулярным анализом и корректировкой распределения бюджета в зависимости от полученных данных и предложений от отраслевых органов управления, особенно когда происходит изменение доходной части бюджета. Цель таких действий – гарантировать, что бюджетные средства способствуют достижению ключевых целей в области социально-экономического развития, включая эффективное распределение и использование бюджетных средств.

В случае, когда бюджет принимается с недостатком средств, ключевым моментом является привлечение дополнительных источников финансирования для полного покрытия запланированных расходов, что способствует успешному достижению поставленных целей по каждой статье расходов. Важным аспектом работы является проведение текущего мониторинга за ходом исполнения бюджета, идентификация случаев нецелесообразного и неэффективного расходования бюджетных средств, а также применение санкций к нарушителям для предотвращения неоправданных трат и обеспечения достижения намеченных результатов.

Результаты, которые тесно связаны и взаимозависимы, играют ключевую роль в процессе принятия решений, связанных с бюджетированием, включая этапы планирования бюджета. Важность этих результатов в контексте результативного бюджетирования особенно выделяется их вкладом в создание цикличного процесса, описываемого как «планирование, исполнение, оценка результатов и снова планирование». Это подчеркивает необходимость гармонизации и учета разнообразия результатов на всех этапах бюджетного управления.

В контексте подготовки отчетности о выполнении отмечается серия ключевых шагов, необходимых для эффективного управления и планирования.

Основой для бюджетирования служит стремление к достижению конкретных результатов, что отражает его идеологическую направленность. В этом контексте ключевыми становятся действия, которые предпринимаются как финансовыми, так и отраслевыми структурами. Они включают в себя анализ эффективности реализации государственных и муниципальных программ. Это предполагает не только подготовку отчетности учреждениями и организациями с ее последующей верификацией, но и детальное сравнение достигнутых фактических

результатов с заранее запланированными целями. Такая оценка проводится по каждой подпрограмме и мероприятию, включая аспекты, касающиеся работы конкретных органов власти и управления.

Анализ использования финансовых средств включает в себя не только определение фактической экономии ресурсов в рамках конкретной программы при достижении или превышении установленных целей, но и выяснение причин, почему некоторые плановые цели не были выполнены. В этом контексте особое внимание уделяется идентификации как обоснованных, так и необоснованных факторов, повлиявших на итоги работы. Кроме того, происходит выявление случаев неэффективного расходования бюджетных средств с последующим выделением ответственных лиц и подготовкой необходимых документов для их привлечения к ответственности.

Для того, чтобы общество было полностью осведомлено о ключевых социально-экономических достижениях программ, предусмотрено их активное освещение через различные каналы, включая Интернет и публичные мероприятия, что подчеркивает приверженность принципам прозрачности. В то же время насущной задачей является формирование улучшенных методик для планирования и выполнения бюджетов, а также программно-целевого управления и других аспектов деятельности, что поможет в будущем формировать более точные планы, обеспечивать их необходимым финансированием и гарантировать их исполнение.

Элементарность в вычислениях вытекает из доступности нужных данных и ожидания, что ключевые экономические, социальные и бюджетные параметры либо останутся неизменными, либо их изменения будут легко прогнозируемы на следующий год. Это подчеркивает, что данный подход, предназначенный для следующего финансового периода, играет роль в стратегии годового бюджетного планирования. В отличие от средне- и долгосрочных перспектив, краткосрочные результаты представляется возможным оценить с наибольшей точностью благодаря их конкретности и возможности детализации, что делает процесс планирования относительно простым благодаря наличию соответствующей информации.

Определение краткосрочных результатов обычно не вызывает сложностей, однако это влечет за собой риск сосредоточения внимания лишь на текущих задачах, игнорируя долгосрочные перспективы развития, которые могут оказаться не в полном соответствии с ожидаемыми и желаемыми исходами на более продолжительный временной промежуток. С другой стороны, достигнутые результаты за определенный год позволяют наглядно оценить успехи и при необходимости оперативно вносить коррективы в план действий, если фактические результаты отличаются от задуманных.

В случае обнаружения отклонений от запланированных показателей и неэффективного расходования ресурсов в течение года значительно легче внести изменения, корректировки и перепланировать бюджет в рамках краткосрочных проектов по сравнению с проектами, рассчитанными на средний и длительный периоды. Возможность подобной гибкой адаптации обусловлена желанием достигнуть поставленных целей в краткосрочной перспективе, однако это может иметь негативные последствия для достижения более важных средне- и долгосрочных результатов, что, в свою очередь, может подорвать устойчивое развитие в более долгой перспективе.

Также существуют уникальные системы, разработанные для использования в конкретных условиях. Они специализируются на определенных категориях расходов или применяются в конкретных секторах, соответствуя определенной функциональной категоризации. Например, в сфере образования для оценки расходов на обучение учащихся школ предусмотрена особенная

методология, которая рассчитывает расходы на основе численности населения. Существуют также специализированные системы, применяемые в специфических контекстах. Эти системы ограничиваются либо конкретными видами расходов, либо используются в рамках определенных областей расходов в соответствии с функциональной классификацией (к примеру, в образовательной сфере расчет расходов на учащихся школ осуществляется с использованием уникальной методики подсчета на душу населения). Для оценки полученной результативности и достигнутой эффективности реализуемых государственных программ и бюджетных расходов как в международной практике, так и в Российской Федерации ведущие ученые начали активно рассматривать для внедрения в систему управления государственными (общественными) финансами новый инструмент – обзор расходов [Богачева, Смородинов, 2019].

В середине XX века, особенно в 1960-е годы, Соединенные Штаты стали пионерами в разработке техник для оценки эффективности государственного расходования в рамках новаторского подхода к управлению государственными программами. Этот шаг был обусловлен стремлением к более точной оценке эффективности публичных инициатив. Примерно через два десятилетия, к 1980-м годам, под воздействием революционных идей в сфере государственного управления, которые переосмысливали роль государственного аппарата в обществе, члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) начали адаптировать эти методы анализа расходов. Однако эти методики не нашли широкого применения в бюджетном планировании и не смогли кардинально изменить подходы к распределению финансовых ресурсов на основе их эффективности, их использование оказалось лишь эпизодическим.

В результате вызовов, с которыми столкнулись многие страны в бюджетном планировании после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг., в трудах ряда исследователей стали описываться бюджетные обзоры с позиции инструментария и концептуальных направлений. Первоначальные исследования по этому вопросу берут свое начало с 2009 года и наиболее детализировано раскрыты в трудах по бюджетированию, ориентированному на результат. В работах М. Робинсона представлено первоначальное понимание обзора расходов, которое описывается как постоянное изучение основных затрат с целью идентификации и реализации стратегий для сокращения бюджетных расходов. Данное определение ориентировано на прямую заинтересованность государства в сокращении бюджетных расходов с учетом полученных результатов в конце установленного периода или явления. Обобщая научные авторские позиции Е. Лау, А. Шика и Й. Хоускворта [Robinson, 2014; Lau, www; Schick, www] по отношению к обзору расходов, было определено, что регулярность их проведения зависит от регулярности использования полученных результатов в бюджетном планировании, при этом анализу подвергаются действенные расходы, утвержденные законодательно, а не планируемые в перспективе; и данные обзоры включают в себя не только внедрение мер экономии, но и принятие их к реализации (в противном случае обзор расходов мало чем отличается от анализа государственных программ).

Исследователи национального научно-исследовательского финансового института в своих трудах обобщили выводы зарубежных ученых (Дж. МакКрея, Ф. Кеннеди, Дж. Хаулина, Е. Скрока) [Hawkesworth, Klepsvik, 2013] и определили ряд корректировок по отношению к характеристикам ранее раскрытых в обзорах расходов.

При проведении регулярных опросов о состоянии бюджетирования, ориентированного на результат, часто используется документация, разработанная ОЭСР, поэтому, обратившись к их

гlossарию, можно увидеть толкование обзора расходов: «...процесс систематического анализа базовых расходов, направленных на определение и сравнение разнообразных вариантов экономии бюджетных средств и выбора наиболее приемлемого из них» [Бегчин, Богачева, Смородинов, 2018].

Заключение

В процессе анализа методов включения эффективного бюджетирования в систему управления и распределения финансов, ориентируясь на глобальные практики, ясно проявляется проблема отсутствия согласованности между этими процедурами. Эта ситуация возникает из-за непрерывного желания применять новые инициативы и программы, что приводит к возникновению дополнительных финансовых обязательств [Thomas, Skrok, 2015]. Тем временем уже запланированные расходы и их реализация утрачивают приоритетность, и внимание концентрируется лишь на тех проблемах, которые уже стали очевидными. На наш взгляд, именно интеграция обзоров расходов в протекающий бюджетный процесс позволит увязать между собой как новые (плановые) расходы, так и те, осуществление которых проходит постоянно [Kennedy, Howlin, 2016].

Обзоры расходов играют ключевую роль в улучшении программного бюджетирования. Путем оптимизации распределения ресурсов они способствуют повышению эффективности бюджетирования, устанавливают долгосрочные лимиты расходов и выстраивают стратегические цели. Таким образом, обзоры расходов являются неотъемлемым инструментом для оперативного управления бюджетом, эффективного среднесрочного планирования и разработки программы бюджетирования.

Библиография

1. Бегчин Н.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3(43). С. 49-63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63. EDN XQRFQL.
2. Богачева О., Смородинов О. Обзоры бюджетных расходов: опыт стран ОЭСР и перспективы для России // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 3. С. 59-67.
3. Истомина Н.А. Финансовая наука о результатном бюджетировании: подходы зарубежных и российских исследователей // Сибирская финансовая школа. 2018. № 6(131). С. 69-72. EDN PNOPAR.
4. Ляпунова Г.В., Файберг Т.В. Бюджетная система. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. 181 с.
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012 // OECD Journal on Budgeting. 2013. Vol. 13. No. 1. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>.
7. Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland – Learning from Experience // OECD Journal on Budgeting. 2016. Vol. 16. No. 2. P. 93–108.
8. Lau E. Proposal for analysis of spending reviews // 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
9. Robinson M. Spending reviews // OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 13(2). URL: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
10. Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting // Working Party of Senior Budget Officials. OECD, Paris, 3–4 June 2013. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
11. Thomas Th., Skrok E. Country Cases: Thinking about spending reviews in EU new member states (NMS): design choices. PEMPAL, Yerevan, 12 February, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/5_tthomas_spending-reviews_eng-30xpdf.

On the issue of results-oriented budgeting in assessing the effectiveness of implemented state programs

Maiya I. L'vova

PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of state and municipal administration,
Ural State University of Economics,
620000, 62/45 8 Marta/Narodnoi Voli str., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: minlvova@mail.ru

Abstract

The analysis of budget expenditure revealed a variety of budgeting methods that are not related to a single standard and are aimed at achieving specific goals of individual projects and state programs financed from the state budget. In the absence of a generally accepted methodology focused on specific results, various strategies are used. For example, program-target budgeting and the budgeting method aimed at achieving tasks with cost minimization, also known as zero-sum budgeting, are used to improve the efficiency of using state finances in different sectors. The article considers scientific approaches to the application of result-oriented budgeting and proposes a tool for reviewing expenditures in the system of implementing state programs in Russia. The main objective of the study is to identify alternative options for forming financial support for the implemented state programs, taking into account the achievement of the necessary results, meeting the needs of society and compliance with the strategic directions of development of the state. Particular emphasis in the article is placed on the genesis of economic thought on results-oriented budgeting and the relationship with the achievement of ultimate goals. The proposed options for applying the expenditure review, in the author's opinion, will be the most effective for the budgetary system of the state.

For citation

L'vova M.I. (2024) K voprosu o byudzhetrovani, orientirovannom na rezul'tat, pri otsenke effektivnosti realizuemyykh gosudarstvennykh programm [On the issue of results-oriented budgeting in assessing the effectiveness of implemented state programs]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 14 (9A), pp. 749-756.

Keywords

Review of expenditures, results-based budgeting, budgetary efficiency, financing of state programs, budget efficiency.

References

1. Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018) Obzory raskhodov kak instrument upravleniya obshchestvennymi finansami v stranakh OESR: teoreticheskii aspekt [Expenditure Reviews as a Tool for Managing Public Finances in OECD Countries: Theoretical Aspect]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal* [Research Financial Institute. Financial Journal], 3(43), pp. 49-63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63. EDN XQRFQL.
2. Bogacheva O., Smorodinov O. (2019) Obzory byudzhetykh raskhodov: opyt stran OESR i perspektivy dlya Rossii

- [Budget Expenditure Reviews: Experience of OECD Countries and Prospects for Russia]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], 63 (3), pp. 59-67.
3. Hawkesworth I., Klepsvik K. (2013) Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012. *OECD Journal on Budgeting*, 13 (1). Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>.
 4. Istomina N.A. (2018) Finansovaya nauka o rezul'tatnom byudzhetrovani: podkhody zarubezhnykh i rossiiskikh issledovatelei [Financial Science of Performance Budgeting: Approaches of Foreign and Russian Researchers]. *Sibirskaya finansovaya shkola* [Siberian Financial School], 6(131), pp. 69-72. EDN PNOPAR.
 5. Kennedy F., Howlin J. (2016) Spending Reviews in Ireland – Learning from Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 16 (2), pp. 93–108.
 6. Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. *7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results*. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
 7. Lyapunova G.V., Faiberg T.V. (2012) *Byudzhetskaya Sistema* [Budget system]. Irkutsk: Publishing house of Baikal State University of Economics and Law.
 8. O merakh po povysheniyu rezul'tativnosti byudzhetykh raskhodov: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 maya 2004 g. № 249 [On measures to improve the effectiveness of budget expenditures: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 249 of May 22, 2004]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
 9. Robinson M. (2014) Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2). Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
 10. Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting. *Working Party of Senior Budget Officials*. OECD, Paris, 3–4 June 2013. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
 11. Thomas Th., Skrok E. *Sountry Cases: Thinking about spending reviews in EU new member states (NMS): design choices*. PEMPAL, Yerevan, 12 February, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/5_tthomas_spending-reviews_eng-30x.pdf.