

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Лукин Андрей Геннадьевич,
д. э. н., профессор кафедры общего и стратегического
менеджмента Самарского университета, Россия, г. Самара*

**INTERNATIONAL EXPERIENCE IN IMPLEMENTING
THE PROGRAMME-ORIENTED METHOD OF PUBLIC
FINANCIAL MANAGEMENT**

*Lukin Andrey,
Doctor of Economics, Professor, Department of General
and Strategic Management of Samara University, Russia, Samara*

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена обзору и обобщению результатов исследований отечественных и зарубежных ученых международного опыта внедрения программно-целевого метода государственного финансового управления. Целью публикации является синтез разрозненных выводов, полученных в результате изучения способов внедрения данного перспективного метода, который многие называют сегодня новым подходом к государственному финансовому управлению.

ABSTRACT

The article is devoted to reviewing and summarizing the results of research of domestic and foreign scientists of international experience in implementing the program-targeted method of public financial management. The purpose of the publication is to synthesize the disparate conclusions obtained from the study of methods for implementing this promising method, which many call today a new approach to public financial management.

Ключевые слова: финансы, государственное финансовое управление, программно-целевой метод.

Keywords: finance, public financial management, programme-oriented method.

Программно-целевой метод (англ. *project management*) – одна из самых распространенных и наиболее успешных в современной управленческой практике моделей государственного управления. Как считает В.Н. Южаков, указанный метод, об успешности которого свидетельствует опыт многих стран Запада (несмотря на его сложность, трудоемкость и высокую стоимость), способен обеспечить не только реализацию долгосрочных приоритетов, прозрачность и согласованность планов разного уровня управления и различной ведомственной направленности, но и гарантировать высокоэффективную реализацию крупномасштабных проектов [12].

Его поддерживает профессор Е.Г. Коваленко, которая пишет, что в условиях рыночной экономики программно-целевой метод управления становится наряду с прогнозированием социально-экономического развития страны и ее регионов одним из основных инструментов осуществления государственной региональной экономической и социальной политики [5].

А как утверждает к.ф.-м.н. Н.А. Потороченко программно-целевой метод планирования должен в скором времени стать основной методологической основой государственного и муниципального управления [8]. А Д.Ю. Лапыгин полагал еще в 2005 году, что методология и подходы к формированию стратегических документов различного уровня к настоящему времени достаточно глубоко и полно разработаны в нашей стране и за рубежом [3].

Да, по мнению российских ученых, исследования зарубежного опыта также показали эффективность данного подхода. Так еще в 2000 году коллектив авторов Института макроэкономических исследований при Минэкономике России опубликовал результаты исследований, в которых утверждается, что в развитых зарубежных странах программно-целевой метод является основой региональной политики государства. Они утверждают. Что методами регионального программирования осуществляется воздействие на развитие двух третей территории ФРГ. В Конституции Германии даже есть понятие «общественная задача», которая, по мнению авторов, соответствует целевой программе. 40 % террито-

рии Великобритании, 90 % территории Норвегии, юг Италии и север Швеции также развиваются на основании программно-целевого метода. Приводятся также примеры крупномасштабных и долгосрочных региональных программ в США [4].

Отечественные исследователи на основании изучения опыта зарубежных стран, прежде всего, таких как США, Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, Нидерланды, Швеция, которые одними из первых, среди капиталистических стран стали использовать методологию БОР в государственном бюджетном процессе, пришли к интересным выводам, позволяющим, по их мнению, существенно повлиять на процесс внедрения данного подхода в российскую практику. Они считают, что:

- не существует единой модели построения БОР и каждой стране необходимо разработать свой подход с учетом политических и институциональных особенностей;

- критически важно осуществлять планирование бюджетных расходов интегрированно;

- информация о результативности должна в обязательном порядке найти отражение в бюджетном процессе;

- недопустимо автоматически переносить результаты оценки эффективности на процесс распределения ресурсов, потому как такой подход может привести к искажению стимулов, что особенно важно в случае выявления низких показателей эффективности [1].

Больше того, утверждается, что во многих исследуемых странах переход на БОР или программно-целевой метод был вынужденным, обусловленным падением эффективности государственного бюджетного управления. Переход на новую методологию привел к необходимости бюджетных реформ в этих странах, так как новые, более жесткие требования к государству в части выполнения им своих функций сделали необычайно актуальной задачу повышения эффективности функционирования всей системы государственных финансов [1].

Так например, профессор М.П. Афанасьев пишет, что одними из главных целей бюджетной реформы в развитых странах стали:

- 1) снижение государственных расходов, в частности на обслуживание государственного долга;

- 2) повышение качества предоставления населению государственных услуг [1].

По материалам публикаций российских ученых можно говорить о разработке классификации способов внедрения программно-целевого метода. Так по условиям интегрирования методологии в бюджетный процесс различают:

- внедрение в составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);
- внедрение в рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивая фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Франция, Швеция);
- внедрение в рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швейцария) [10].

По срокам проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования выделяют:

- форсированную стратегию внедрения методов программно-целевого планирования (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия);
- стратегию поэтапной активной и поэтапной трансформации в ходе осуществления широкомасштабной бюджетной реформы, в основе которой лежит, главным образом, реформирование способа бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, внедрение пилотных проектов (США, Канада, Дания) [7].

Способы интеграции информации о результатах деятельности в процедуру утверждения бюджетных назначений было предложено объединить в два типа:

- формализованные, когда плановые целевые показатели и (или) отчеты о результатах деятельности представляются вместе с бюджетными заявками, для этого многие страны изменили структуру бюджета с целью включения информации о промежуточных и конечных результатах деятельности (Австралия, Новая Зеландия, Нидерланды, Великобритания), а некоторые модифицировали свою бюджетную классификацию так, чтобы в неё входила информация о результатах деятельности (Швеция);
- неформальные, когда страны не устанавливают формальных требований к использованию информации о результатах в процессе формирования бюджетных назначений. В этих странах универсальные механизмы использования информации о результа-

тах отсутствуют, министерства и ведомства могут представлять такую информацию в планирующий государственный орган (например, в министерство финансов) и использовать ее в переговорах, но она не будет играть существенной роли при распределении финансовых ресурсов [2].

Многие ученые и практики нашей страны считают, что исследуемую методологию справедливо трактовать как комплекс *политических* мер, направленных на повышение эффективности деятельности государственного сектора в целом [11]. А еще утверждается, что процессы мировой экономической интеграции и глобализации, охватывающие различные страны, регионы, организации и социальные группы, «могут быть скоординированы, упорядочены только на основе применения программной методологии» [9].

С началом применения данного метода в практике государственного управления в капиталистических странах в 80-е гг. прошлого столетия, появился новый термин «новое государственное управление» (*new public management*), которое, по мнению отечественных исследователей, представляет собой свод новых подходов к управлению государственным сектором [6]. Сущность «нового государственного управления» сформулировал Роберт Ли, который писал, что «... тогда как традиционное бюджетирование, ориентированное на бюджетные ресурсы (*input-orientated*), акцентируется в первую очередь на сумму затрат бюджета, новый формат смещает этот акцент на результаты от расходов бюджета» [13].

Список литературы:

1. Афанасьев, М. П. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации / М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления, 2014. – № 2. – Электрон. текстовые данн. – Режим доступа: <http://kniga.seluk.ru/k-ekonomika/1141145-1-rossiyskie-byudzhethnie-reformi-programm-socialnoekonomicheskogo-razvitiya-gosudarstvennih-programm-rossiyskoy-fed.php> (дата обращения 26.10.2020). – Загл. с экрана.

2. Богоров, В. Г. Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России / В. Г. Богоров, М.П. Корольков // Власть, 2010. – № 12. – С. 165-168.

3. Лапыгин, Д. Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона / Д. Ю. Лапыгин // Менеджмент в России и за рубежом, 2005. – № 6. – С. 44-56.

4. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный [и др.]. – Московский общественный научный фонд и ГУ ИМЭИ при Минэкономике России. – М.: 2000. – Электрон. текстовые данн. – Режим доступа: <https://bookree.org/reader?file=1472784&pg=2> (дата обращения 16.10.2020). – Загл. с экрана.

5. Курдюшкина, Н. А. Эффективность программно-целевого метода в управлении регионом / Н. А. Курдюшкина, Е. Г. Коваленко. – Электрон. текстовые данн. – Режим доступа: <http://sisupr.mrsu.ru/2011-1/PDF/Kurdyushkina.pdf> (дата обращения 17.10.2020). – Загл. с экрана.

6. Малиновская, О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой и российский контекст / О. В. Малиновская, И.П. Скобелева // Финансы и кредит, 2011. – № 33 (465). – С. 2-11.

7. Мирошников, С. Н. Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы / С. Н. Мирошников, Е. С. Чаркина / Российское предпринимательство, 2017. – Том 18. – № 4. – С. 515-532.

8. Потороченко, Н. А. Некоторые аспекты применения программно-целевого метода планирования и управления социально-экономическим развитием / Н. А. Потороченко // Власть, 2013. – № 10. – С. 96-100.

9. Семёнова, Т. Ю. Программно-целевое управление инновационным развитием региона / Т. Ю. Семёнова // «Проблемы современной экономики», 2007. – №3(23). – Электрон. текстовые данн. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=22563> (дата обращения 19.10.2020). – Загл. с экрана.

10. Тетерина, О. В. Зарубежный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат / О. В. Тетерина // Известия ИГЭА, 2012. – № 6 (86). – С. 88-92.

11. Шаш, Н. Н. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России / Н. Н. Шаш, А. И. Бородин, А. А. Татуев // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2014. – № 11. – С. 31-38

12. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию / В. Н. Южаков, О. В. Александров, Е. И. Добролюбова, Е. Н. Клочкова. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 176 с.

13. Public Budgeting System / Lee Jr., D.Robert, Ronald W. Johnson, Philip G. Joyce. – Canada: Jones & Bartlett Publishers, 2009. – 667 p.

References:

1. Afanasyev, M. P. Russian budget reforms: from socio-economic development programs to state programs of the Russian Federation / M. P. Afanasyev, N. N. Shash // Issues of state and municipal administration, 2014. – № 2. – URL: <http://kniga.seluk.ru/k-ekonomika/1141145-1-rossiyskie-byudzhetnie-reformi-programm-socialnoekonomicheskogo-razvitiya-gosudarstvennih-programm-rossiyskoy-fed.php>. – Title from screen.

2. Bogorov, V. G. Results-oriented budgeting: experience of OECD countries and lessons for Russia / V. G. Bogorov, M. P. Korolkov // Power, 2010. – № 12. – P. 165-168.

3. Lapygin, D. Yu. Methodological support for the process of developing a strategic development plan for the region / D. Yu. Lapygin // Management in Russia and abroad, 2005. – № 6. – P. 44-56.

4. Targeted programs for the development of regions: recommendations for improving the development, financing and implementation / V. Ya. Lyubovny, etc. – Moscow Public Scientific Foundation and State Institute of IMEI under the Ministry of Economy of Russia. – М.: 2000. – URL: <https://bookree.org/reader?file=1472784&pg=2>. – Title from screen.

5. Kurdyushkina, N. A. Effectiveness of the program-target method in managing the region / N. A. Kurdyushkina, E. G. Kovalenko. – URL: <http://sisupr.mrsu.ru/2011-1/PDF/Kurdyushkina.pdf>. – Title from screen.

6. Malinovskaya, O. V. Results-oriented budgeting: world and Russian context / O. V. Malinovskaya, I. P. Skobeleva // Finance and credit, 2011. – № 33 (465). –S. 2-11.

7. Miroshnikov, S. N. Reforming Public Finances: Foreign Experience and Russian Problems / S. N. Miroshnikov, E. S. Charkina / Russian Entrepreneurship.– 2017. – Vol. 18. – № 4. – P. 515-532.

8. Potorochenko, N. A. Some aspects of the application of the program-targeted method of planning and management of socio-economic development / N. A. Potorochenko // Power, 2013. – № 10. – P. 96-100.

9. Semenova, T. Yu. Program-targeted management of innovative development of the region / T. Yu. Semenova // Problems of the modern economy, 2007. – № 3 (23). – URL: <http://sisupr.mrsu.ru/2011-1/PDF/Kurdyushkina.pdf>. – Title from screen.

10. Teterina, O. V. Foreign experience in implementing results-based budgeting / O. V. Teterina // Izvestia IGEA, 2012. – № 6 (86). – P. 88-92.

11. Shash, N. N. Problems of transition to the program budget: new challenges to the budget policy of Russia / N. N. Shash, A. I. Borodin, A. A. Tatuev // Accounting in budget and non-profit organizations, 2014. – №11. – P. 31-38.

12. Implementation of results management in the activities of state authorities: interim results and proposals for further development / V. N. Yuzhakov, O. V. Alexandrov, E. I. Dobrolyubova, E. N. Klochkova. – M.: Publishing House "Delo" RANEPa, 2014. – 176 p.

13. Lee Jr., Robert D. Public Budgeting System / Robert D. Lee Jr., Ronald W. Johnson, Philip G. Joyce. – Canada: Jones & Bartlett Publishers, 2009.– 667 p.