

**Мухитдинов З.Д.,**

руководитель проекта Института прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан;

**Абдуллаев Ш.Ш.,**

старший научный сотрудник Института прогнозирования и макроэкономических исследований при Кабинете Министров Республики Узбекистан

# ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

**МУХИТДИНОВ З.Д., АБДУЛЛАЕВ Ш.Ш. ДАСТУРИЙ-МАҚСАДЛИ БЮДЖЕТЛАШТИРИШ  
УСЛУБИ: ДАВЛАТ БЮДЖЕТИНИ ШАКЛЛАНТИРИШДА УНДАН ФОЙДАЛАНИШ  
ИМКОНИАТЛАРИ**

Мақолада дастурий-мақсадли бюджетлаштиришнинг хорижий тажрибаси ўрганилган. Айрим мамлакатлар мисолида ушбу услубдан фойдаланишнинг ўзига хос хусусиятлари келтирилган. Ушбу услубни жорий қилиш бўйича таклиф ва тавсиялар берилган.

Таянч иборалар: дастурий-мақсадли услуб, иқтисодий ўсиш, барқарорлик, бюджетлаштириш, стратегик режалаштириш, давлат бюджети.

**МУХИТДИНОВ З.Д., АБДУЛЛАЕВ Ш.Ш. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД И  
ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
БЮДЖЕТА**

В статье исследуется зарубежный опыт формирования государственного бюджета на основе программно-целевого метода. Выявлены особенности применения данного метода на примере отдельных стран. Обоснованы условия его внедрения в экономике Республики Узбекистан и даны соответствующие рекомендации.

Ключевые слова: программно-целевой метод, экономический рост, устойчивость, бюджетирование, стратегическое планирование, государственный бюджет.

**MUKHITDINOV Z.D., ABDULLAYEV SH.SH. PERFORMANCE BUDGET METHOD AND  
POSSIBILITIES OF ITS USING WHILE FORMING THE STATE BUDGET**

The article investigates foreign experience of forming the Public Budget on the basis of Performance budget method. The features of this method were revealed as an example of individual countries. Conditions for its implementation in the economy of the Republic of Uzbekistan are substantiated, and the relevant recommendations are given.

Keywords: performance budget method, economic growth, stability, budgeting, strategic planning, the State Budget.

***В странах с развитой рыночной экономикой программный метод планирования бюджета является важнейшим инструментом государственного регулирования экономики. Применение данного инструмента позволяет существенно повысить эффективность государственных расходов, что в свою очередь стимулирует технический прогресс, повышение уровня жизни населения и решения других социально-экономических проблем.***

Внедрение программно-целевого планирования, неминуемо сопровождается повышением управленческой гибкости и автономии государственных организаций. В зависимости от сроков проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования, страны можно условно разделить на две основные группы.

Первая группа – это страны с форсированной стратегией внедрения методов программно-целевого планирования. К их числу относятся Великобритания, Новая Зеландия и Австралия. Вторая группа – это государства, использующие стратегию активной трансформации, подразумевающей осуществление широкомасштабной бюджетной реформы, однако с заметным отставанием по темпам ее реализации от форсированной модели. В основе данной стратегии лежит постепенная трансформация, основанная главным образом на поэтапном реформировании бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, внедрении пилотных проектов. К этой группе следует отнести США, Канаду, Данию<sup>1</sup>.

В самом общем виде интегрирование элементов программно-целевого планирования в бюджетный процесс в международной практике происходило при следующих условиях:

<sup>1</sup> Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. / И.В.Стародубровская. - М.: ИЭПП, 2008. -С. 184.

– в составе фундаментальных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);

– в рамках отдельных программ по «точечной» или частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивающих фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Франция);

– в рамках ограниченных инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швеция).

Выделяются две основные модели управления финансами с точки зрения традиции внедрения программно-целевого планирования. Одну из моделей можно условно назвать контрактной. В этом случае система финансирования построена на контрактных отношениях. Например, министерство финансирует подведомственные агентства на основе контракта о предоставлении услуг. В этой модели большая часть услуг предоставляется различными организациями, отобранными на конкурсной основе. В то же время, государственные организации не имеют особого преимущества по сравнению с частным сектором и конкурируют с ним в процессе предоставления общественных услуг. В данной модели система формирования бюджета представляет собой формулировку целей развития, предполагаемых направлений расходов на их достижение, а также оценку расходов. К странам с контрактной моде-

люю относятся Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада<sup>1</sup>.

Вторая модель носит условное название административной. В ней вышестоящий уровень финансирует нижестоящий на основе специфических целевых показателей и бюджетных заданий (например, США, Франция).

Нельзя сказать, что элементы контрактной модели не применяются в странах с преобладанием модели административной. Однако в таких странах контрактный принцип практически не распространяется на взаимоотношения ведомств и подведомственных агентств, а касается закупок ряда услуг, в том числе у организаций, занятых в общественном секторе и специализирующихся на их предоставлении.

В международной практике программно-целевого планирования, приняты следующие понятия:

- Output – результат в форме товаров и услуг, оказываемых государственными (муниципальными) организациями;
- Outcome – результат в форме эффекта от проведения той или иной политики, осуществления программных расходов, оказания бюджетных услуг.

Бюджетирование может быть ориентировано на output или outcome (или определенную их комбинацию). В первом случае внимание будет направлено на объем и качество бюджетных услуг, во втором – на определение общественного эффекта, который окажет та или иная функция или программа расходов правительства. Например, Австралия с самого начала реформирования управления финансами ориентировалась на результаты в форме общественного эффекта и внедряла этот принцип при составлении общего бюджета страны. Новая Зеландия, наоборот, начала с детальной регламентации управления бюджетными услугами на уровне от-

дельных бюджетных организаций и сегодня усиливает управление результатами на более высоком уровне.

В ряде стран финансирование текущих расходов бюджетных организаций осуществляется посредством одного ассигнования на все статьи расходов. Выделение одного направления бюджетного ассигнования не означает, что министерства и ведомства получают полную свободу действий и освобождаются от внешнего контроля за использованием выделенных им финансовых ресурсов. Вместе с тем наличие нескольких направлений бюджетных ассигнований на текущие расходы не обязательно означает отсутствие ограничений управленческой гибкости у министерств и ведомств. Бюджетное законодательство может предусматривать перемещение средств между отдельными направлениями ассигнований. Кроме того, следует обратить внимание еще на один элемент повышения финансовой гибкости в органах власти, использующийся во многих странах. Это перенос бюджетных ассигнований с текущего финансового года на последующий, который, как правило, ограничивается определенным процентом от общей суммы ассигнований, а также может контролироваться финансовым органом и должен утверждаться законодательным органом власти.

**Во Франции** переход к системе программно-целевого планирования стал осуществляться с 2001 г. С принятием конституционного закона о государственных финансах (Loi Organique relative aux Lois des Finances – LOLF) в стране началась трансформация от традиционной бюджетной системы к системе, сфокусированной на результат.

В этой стране бюджетные расходы имеют вид трехуровневой структуры. На первом уровне в настоящее время представлены 34 миссии, отражающие основные направления государственной политики на

<sup>1</sup> Богоров В., Корольков М. Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт стран ОЭСР и уроки для России. // «Власть», 2010 (12).

средне – и долгосрочную перспективу. Парламент одобряет бюджет на уровне этих миссий. Миссии выдвигаются правительством, в то время как парламент может внести изменения в распределение расходов среди программ, служащих единой миссии. Второй уровень представляет собой около 140 программ, каждая из которых охватывает связанный комплекс мероприятий по реализации определенной миссии и характеризуется стратегией и рядом целей, увязанных с определенными показателями. Третий уровень – 500 подпрограмм и видов деятельности, уточняющих программные цели и использование бюджетных ресурсов<sup>1</sup>. Миссии могут относиться к сфере ответственности сразу нескольких министерств, то есть их реализация потребует создания не только ведомственных, но и межведомственных программ.

Ответственность за каждую программу возлагается не более чем на одно министерство, даже если это межведомственная программа. Для управления каждой программой назначается ответственное лицо. В пределах соответствующих министерских программ расходов ответственное лицо получает почти полную свободу перераспределять средства, переносить ассигнования на следующий бюджетный год.

В обмен на повышение гибкости руководитель программ должен следовать ее целям и отчитываться за управление расходами на программу. Для этого используются три критерия: социальная и экономическая результативность, качество услуг и эффективность. Ежегодно формируется годовой план деятельности, в котором указываются целевые показатели и предполагаемый способ их достижения. По завершении бюджетного года руководители

должны составлять годовые отчеты о своей деятельности в том же формате, что и планы своей деятельности. Оба документа служат приложением к соответствующим законам о бюджете и его исполнении.

Контроль над ассигнованиями юридически осуществляется только на верхнем уровне целей, а менеджерам программ предоставлено право перераспределять средства между программами и подпрограммами. Однако, централизованные расходы, такие как затраты на персонал и оплату помещений, классифицируются в рамках программы содержания центральных органов государственного управления и не расписываются по различным программам.

В то же время, в информационных целях, Министерство экономики, финансов и промышленности Франции (MINEFI) осуществляет жесткий контроль за расходами на оплату труда в государственном секторе. Запрещено перераспределять средства между статьями расходов на персонал и другими расходными статьями. Только средства, выделенные по статьям расходов на персонал, могут перемещаться в капитальные расходы, но не наоборот<sup>2</sup>. Программы могут иметь межведомственный характер. Также было проведено существенное сокращение количества предварительных утверждений предполагаемых расходов.

Бюджет также носит многолетний характер, причем неизрасходованные ассигнования могут в определенных пределах переноситься на последующие годы. В настоящее время рассматривается возможность введения многолетних контрактов на основе результатов, в рамках которых будет предоставляться ориентировочное среднесрочное программное финансирование.

В обмен на большую бюджетную и управленческую гибкость менеджеры про-

<sup>1</sup> Моттаева А.Б., Моттаева А. Б. Особенности реализации программно-целевых методов планирования государственных и муниципальных бюджетов. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Выпуск 4 (23), июль–август 2014. [http://naukovedenie.ru/130EVN\\_414\\_УДК\\_351.72](http://naukovedenie.ru/130EVN_414_УДК_351.72)

<sup>2</sup> Budget Reform and State Modernization in France [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16\\_1\\_2.htm](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16_1_2.htm).

грамм должны обеспечивать достижение согласованных результатов в соответствии с годовыми планами, прилагаемым к Закону «О бюджете» на соответствующий год. Показатели оценки результатов отражают желательные конечные результаты, качество услуг и техническую эффективность (непосредственные результаты). Считается, что такое значительное увеличение объема информации о результатах деятельности способствует более эффективному обсуждению бюджета в парламенте и в обществе.

В конце года фактические результаты отражаются в ежегодном отчете о достигнутых результатах, которая является приложением к Закону «Об анализе исполнения бюджета». Начиная с 2009 года, в проекте бюджета приводятся не только показатели ожидаемых результатов реализации программ, но и показатели результативности миссий. В целом в первый год было разработано около 1500 показателей оценки результатов под руководством министерства финансов, парламента и национального аудиторского органа (Счетной палаты) для тех, кто будет производить, использовать и проверять данные о результатах<sup>1</sup>. Показатели должны отражаться таким образом, чтобы их можно было проверить.

Счетная палата имеет важную роль в аудите результатов деятельности, проводя глубокие проверки результативности. В течение продолжительного периода времени проверки «целесообразного использования средств» сочетаются с проверками «правильного и законного использования средств». С принятием новой системы бюджетирования, ориентированного на результат, Счетная палата теперь также занимается анализом «последовательности и достоверности» данных в бюджетной документации, как *ex ante* (первичный), так и

*ex post* (заключительный). Она также может прокомментировать существенные расхождения между контрольными цифрами и результатами.

**Соединенные Штаты Америки** – это страна, в которой накопился самый богатый опыт реформ бюджетного процесса. С 1949 г. в Америке предпринимались многочисленные попытки внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. Новый этап развития БОР связан с федеральным законом США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance and Results Act, GPRA), принятым в 1993 г. В соответствии с этим законом агентства, должны разрабатывать пятилетние стратегические планы, устанавливать ежегодные программные цели и разрабатывать показатели непосредственных результатов – в рамках ежегодных планов деятельности и отчетов, в увязке с бюджетными заявками (пять лет предоставляются для полного достижения целей)<sup>2</sup>.

Цель GPRA состояла в том, чтобы при принятии решений и составлении отчетов основное внимание уделялось не наращиванию объемных показателей деятельности министерств и ведомств, таких, как суммы выделенных субсидий или количество проведенных проверок, а результатам их деятельности, таким как увеличение уровня занятости населения, обеспечению национальной безопасности, максимальному удовлетворению потребностей граждан.

Согласно GPRA федеральные министерства и ведомства формируют стратегический план, план работы на год (Annual Performance Plan), ежегодный отчет о результатах деятельности (Annual Performance Report). Данные документы составляют

<sup>1</sup> Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostcomp.ru/content/view/143/>.

<sup>2</sup> Шимширт Н.Д. Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики // Вестник Томского государственного университета, 2011, №2(14).

замкнутый цикл планирования, исполнения принятых решений и оценки результатов.

Стратегический план составляется минимум на пять лет и корректируется каждые три года. Он должен включать в себя формулировку стратегической цели (mission statement) и социально значимые цели на долгосрочный период, а также способы и ресурсы для их достижения. Стратегический план служит основой для определения целей на год и измерения социальной эффективности достигнутых результатов. Для этого в стратегический план включается соотношение долго- и краткосрочных (установленных на год) целей и целевые значения социальной эффективности программ на планируемый период.

Назначение годового плана состоит в том, чтобы увязать цели министерства, сформулированные в стратегическом плане, с целями работы на год, которые должны быть достигнуты в течение конкретного финансового года. Цели работы на год обычно формулируются в виде системы непосредственных и конечных результатов. План работы на год содержит также информацию о том, сколько средств будет израсходовано для достижения этих целей.

В ежегодный отчет о результатах деятельности должен включать: сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными (program performance), а также основные выводы, касающиеся оценки результатов исполнения программ (program evaluations) за отчетный год.

В США регулирующая роль государства реализуется посредством различных федеральных программ. Разработкой программ и управлением ими занимаются правительственные ведомства. Они формируют общую политику ее реализации, а также проводят работу, связанную с их финансированием, осуществляют координацию, контроль и оценку результатов.

В США проводится систематическая оценка правительственных программ, для чего применяется механизм рейтинговой оценки (Program Assessment Rating Tool, PART). Оценка складывается из четырех частей с разными весовыми коэффициентами:

- цели и структура программы – 20%;
- стратегическое планирование – 10%;
- менеджмент – 20%;
- результаты программы и отчетность – 50%.

Рейтинг определяется на основе опросного листа, который заполняют министерства. Предусмотрены следующие рейтинги программ: «эффективная», «умеренно эффективная», «адекватная», «неэффективная» и «нет данных о результатах».

**Австралия** с самого начала интегрировала управление результатами в форму общественного эффекта в общую систему управления государственным сектором на федеральном уровне, а также в систему бюджетирования<sup>1</sup>. Данный подход позволяет сконцентрировать деятельность министерств и ведомств на решении фундаментальных социально значимых проблем. При подготовке проекта бюджета Правительство определяет конечные результаты в виде общественного эффекта, который оно намеревается достичь в каждой конкретной сфере, включая социальную сферу, экономику, национальную безопасность. Бюджетные заявки министерств содержат детальную информацию о структуре целей (outcome) и бюджетных услуг (output), способы их финансирования, изменении результатов деятельности. Выделенные бюджетные ассигнования представляют собой полную стоимость бюджетных услуг и бюджетных обязательств (под бюджетными обязательствами понимаются субсидии, трансферты и пособия, выплачиваемые ведомствами от имени правитель-

<sup>1</sup> Anwar Shah. Budgeting and budgetary institutions/ The International Bank for Reconstruction and Development .The World Bank, - 2007, p. 162.

ства), стоящих за соответствующим результатом в форме общественного эффекта.

В апреле 1997 г. австралийским правительством было принято решение существенно расширить при подготовке бюджета на 1999-2000 гг. применение подхода, ориентированного на непосредственные и конечные результаты. Эта инициатива преследовала следующие основные цели: усовершенствовать существующую систему управления в министерствах и ведомствах (систему «корпоративного управления», если пользоваться терминологией частного бизнеса), сфокусировать деятельность министерств и ведомств на решение фундаментальных социально значимых проблем и повысить их подотчетность обществу. Одновременно эта инициатива предусматривала, что правительство, парламент и внешние контрольно-ревизионные органы, такие как Счетная палата (Auditor General), должны иметь более точное представление о результатах деятельности министерств и ведомств.

В результате реформирования бюджетного процесса в Австралии в течение последних двадцати лет стала очевидна важность культуры акцента на результатах, поддерживаемой ростом делегирования бюджетных полномочий и подотчетности в рамках среднесрочного финансового планирования.

С середины 1980 годов в рамках, действовавшей тогда Программы совершенствования финансового управления (FMIP), были внедрены программное бюджетирование, система перспективных оценок с установлением ориентировочных показателей финансирования на три года вперед, система оценки результатов программ. С 1996 года система была подвергнута дальнейшим изменениям, когда было введено бюджетирование на основе метода начислений по непосредственным результатам, а также учет на основе метода начислений для исчерпывающей оценки всех затрат.

Метод начислений действует как для системы бюджетирования, так и для системы бухгалтерского учета.

Среди последних изменений – повышение внимания к формализации показателей измерения конечных результатов как части бюджетного процесса. В первые десять лет бюджетных реформ существенное внимание уделялось созданию системы оценки программ в рамках отдельных ведомств (портфелей) или министерств, когда каждое министерство должно было готовить годовой план оценки под надзором тогдашнего Департамента финансов.

Надзор за ведомственными бюджетными заявками осуществляет Министерство финансов и органы государственного управления. Показатели непосредственных результатов отражают цену, количество и качество. В ведомственных бюджетных заявках отражена официально сформулированная политика правительства. В рамках этой системы министры могут сами определять приоритеты в рамках выделенных им лимитов. Ведомственные бюджетные заявки призваны отражать характер управления ресурсами в рамках функций данного ведомства (портфеля). В то же время они обеспечивают необходимую информацию для обоснования парламенту предлагаемых объемов финансирования с точки зрения ожидаемых конечных результатов (в том числе общегосударственных конечных результатов) и с точки зрения отдельных категорий непосредственных результатов и непосредственных результатов в целом. В прошлом эта информация также использовалась для рыночного тестирования государственных услуг, чтобы решить, не лучше ли передать их на аутсорсинг частному сектору.

Важным аспектом реформы стало значительное делегирование бюджетных полномочий. По своим операционным расходам департаменты получают лишь общую сумму ассигнований, выраженную одной стро-

кой. Следовательно, они свободны определять конкретную структуру ресурсов, которую они считают необходимой для производства требуемого объема непосредственных результатов. В целях сохранения самостоятельности управления для данного ведомства ассигнования выделяются не на основе программ, хотя ведомственные бюджетные заявки и ежегодные отчеты имеют программный формат.

Национальный аудиторский орган играет важную роль в проведении проверок результатов деятельности, в ходе которых анализируется общая и техническая эффективность программ правительства. Впрочем, политика правительства, лежащая в основе этих программ, сомнению не подвергается.

**В Великобритании** программно-целевое планирование основано на соблюдении требований двух основных документов: соглашения о бюджетных услугах (Public Service Agreements, PSA) и соглашения о качестве услуг (Service Delivery Agreements, SDA)<sup>1</sup>. Соглашение о бюджетных услугах декларирует общую цель или цели министерства, которые подразделяются на задачи и целевые значения показателей. Данное соглашение не содержит стоимостных показателей конкретных задач, однако включает, как правило, хотя бы один показатель эффективности работы министерства. Для каждого PSA разработаны технические комментарии, где министерства подробно описывают, как именно будут измеряться результаты. SDA содержит перечень мер и план достижения поставленных целей в действующих PSA.

Кабинет министров рассматривает PSA одновременно с бюджетными ассигнованиями. PSA публикуются и включаются в представляемый парламенту проект бюджета наряду с согласованными на уровне

Правительства бюджетными заявками министерств и ведомств.

В Великобритании разработаны рекомендации правительства и Национальной службы аудита по созданию системы информации о результатах. В соответствии с данными рекомендациями министерства разрабатывают свою систему показателей эффективности. Определены следующие требования к показателям:

- каждый показатель должен относиться к конкретной цели и задаче;
- показатель не должен создавать ложных стимулов, например стимулов к перерасходу средств или снижению качества услуг за счет количества;
- действие или состояние, измеряемое показателем, должно быть подконтрольным министерству либо решения и действия министерства должны влиять на них существенным образом;
- у показателя должно быть четкое определение – понятное и не допускающее двоякого толкования.

PSA и SDA определяют цели на уровне министерств, которые, в свою очередь, формируют перечень конкретных задач для функционирования агентств в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными Правительством.

**Швеция.** Система управления и бюджетирования Швеции, ориентированная на результат, включающая принцип многолетнего (трехлетнего) перспективного бюджетного планирования, была введена с 1993 года<sup>2</sup>. Мониторинг результатов деятельности и оценка тесно увязаны с бюджетным процессом.

Швеция проводит большую работу по повышению качества и гибкости предоставления бюджетных услуг. Большую роль в этом процессе играет измерение социально-экономической результативности. В ноябре 2000 г. Министерство фи-

<sup>1</sup> Performance Budgeting in OECD Countries/ Organization for economic co-operation and development, - 2007, p.191.

<sup>2</sup> Anwar Shah. Budgeting and budgetary institutions/ The International Bank for Reconstruction and Development .The World Bank, - 2007, p. 149.

нансов опубликовало «Белую книгу», сохранившую конкретное предложение о переходе на учет по методу начисления в рамках концепции измерения результативности. Реформы последних лет направлены на установление более четкой связи между целями, результатами и затратами; расширение представления о фактических объемах произведенных услуг и их конечном эффекте; повышение прозрачности процесса принятия решений на разных уровнях; применение единых принципов бюджетной классификации в бюджетных заявках и отчетах об исполнении бюджета; прояснение взаимосвязи между качеством государственного управления и его результатами и более четкое формулирование целей государственной политики.

Управление результатами деятельности в Швеции отражает систему государственного устройства, в рамках которой большая часть государственных услуг предоставляется независимыми агентствами под общим политическим контролем соответствующих министерств. В обмен на значительную самостоятельность, которая среди прочего выражается в том, что агентства получают бюджетные ассигнования одной строкой, а также имеют существенную свободу в кадровых вопросах, они должны достигать определенных результатов.

Министерство финансов вместе с Национальным агентством управления финансами (ESV) несут общую ответственность за разработку систем оценки результатов деятельности. Парламентом определяются цели в рамках 47 основных (политических) направлений расходов, а затем эти направления дробятся на цели 500 программ и подпрограмм, которые определяются правительством. Министерства устанавливают, что именно должно измеряться, а агентства формируют соответствующие показатели оценки деятельности.

В процессе измерения и оценки результатов деятельности акцент делается на ис-

пользовании ее для совершенствования распределения ресурсов и повышения технической эффективности, а также на механизме подотчетности. Агентства составляют годовой отчет, отражающий финансовую информацию, результаты деятельности и другие данные, в том числе достижение целей, поставленных правительством. На основе этого отчета выстраивается диалог между министерствами и агентствами относительно результатов деятельности. Правительство также готовит консолидированный годовой отчет по сектору центрального правительства, в котором отражаются поставленные цели и достигнутые результаты, а агентства затем подают свои бюджетные заявки, в которых отражены их цели и достигнутые результаты, которые в совокупности с годовыми отчетами формируют основу для подробного анализа бюджета соответствующим парламентским комитетом. Затем информация о результатах деятельности далее интегрируется в бюджетный процесс посредством отдельных отчетов о результатах деятельности, представляемых парламенту по различным направлениям расходования средств в течение года.

На начальных этапах внедрения БОР было разработано большое число показателей результатов деятельности, причем тщательные всесторонние оценки по всем направлениям расходования средств должны были проводиться каждые три года. Однако, оказалось, что это слишком трудно осуществить, в результате чего было оптимизировано число показателей и оценка стала проводиться на выборочной основе. Принцип многолетнего бюджетирования предполагает бюджетные проектировки на три года вперед, причем парламент формально утверждает ориентировочные показатели на два года вперед.

В Швеции сложилась культура оценки государственных расходов. Помимо национального аудиторского органа, оценка

проводится также министерствами и независимыми исследовательскими и оценочными организациями. Во всех агентствах введен учет на основе метода начислений. Однако бюджетная система по-прежнему строится на кассовых ассигнованиях, то есть на полномочиях осуществлять платежи.

**Обобщая зарубежный опыт использования ПЦМ при формировании госбюджета, можно сказать, что для его внедрения в Узбекистане необходимо обеспечить наличие соответствующих условий. Как правило, в первую очередь следует обеспечить дисциплину исполнения принятых бюджетов.**

Опыт показывает, что к проведению реформ государственного управления следует подходить прагматически, т.е. любые нововведения должны строиться с учетом страновых и региональных особенностей, а также с учетом особенностей, существующих в конкретных отраслях государственной деятельности. Та или иная концепция реформы может быть успешно реализована в какой-либо одной сфере государственной деятельности и не дать ожидаемого эффекта в другой из-за различий в организационной структуре и сложившейся практике.

При проведении реформ большое внимание следует уделять человеческому фактору. Нередко неудачи перехода от затратного метода к бюджетированию, ориентированному на результат, были связаны с тем, что сотрудники министерств и ведомств не имели должного представления о цели проводимых реформ, не имели достаточных стимулов для их поддержки, не были активно вовлечены в проведение реформ и не имели достаточных полномочий влиять на их ход.

Критически важно заранее позаботиться о создании необходимого потенциала для проведения реформ – выделить соответствующие средства, создать институцио-

нальную базу, провести обучение персонала.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, это многолетний итеративный<sup>1</sup> процесс, в ходе которого методы планирования социально-экономических результатов деятельности министерств и ведомств, измерения этих результатов, а также формы отчетов об их достижении будут неизбежно изменяться и совершенствоваться. Точно так же будет изменяться и сам бюджетный процесс, включая формы представления бюджетных заявок, их анализа и утверждения. Необходимо заранее предусмотреть внедрение эффективных механизмов регулярной переоценки и уточнения ключевых концепций реформы.

Основными проблемами, которые предстоит решить для успешного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат в Республике Узбекистан, являются:

- трудности измерения социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений;
- трудности выработки единой системы целей и показателей, отражающих степень их достижения;
- различия в структуре программ и финансовой отчетности;
- несовершенство информационного обеспечения и систем учета;
- недостаточное внимание к мониторингу и оценке результатов.

Таким образом, зарубежный опыт наглядно свидетельствует о целесообразности внедрения в национальной экономике программно-целевого метода бюджетирования, который представляет собой системное планирование, выделение бюджетных средств на реализацию установленных законом или иным правовым актом целе-

<sup>1</sup> Итерация (лат. *iteratio* — повторяю) — повторение какого-либо действия, организация обработки данных, при которой действия повторяются многократно, не приводя при этом к вызовам самих себя.

вых программ. К основным направлениям для внедрения программно-целевого метода управления бюджетными расходами на реализацию государственных программ можно отнести: совершенствование механизма формирования и финансирования государственных программ; формирование двухуровневой системы мониторинга реализации государственных программ; уточнение процедур оценки результативности и эффективности реализации государственных программ; разработка методики оцен-

ки эффективности реализации государственных программ.

Разработка четких целевых критериев, отражающих не только степень соответствия фактических расходов их целевому назначению, но и определяющих экономическую целесообразность расходов на финансирование каждой государственной программы, является необходимым условием эффективного управления и контроля за ее успешной реализацией.

---

---

### Литература:

1. Поспелов Г.С. Программно-целевое планирование и управление: Учебное пособие. – М.: «Экспо», 2008.
2. Эффективность бюджетных расходов на муниципальном уровне / Под ред. А.М.Лаврова. — М., 2009.
3. Моттаева А.Б., Моттаева А.Б. «Особенности реализации программно-целевых методов планирования государственных и муниципальных бюджетов». Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Выпуск 4 (23), июль–август 2014 <http://naukovedenie.ru> 130EVN 414 УДК 351.72
4. Budget Reform and State Modernization in France [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.minefi.gouv.fr/lof/16\\_1\\_2.htm](http://www.minefi.gouv.fr/lof/16_1_2.htm).
5. Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143/>.
6. Шимширт Н.Д. Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики. // Вестник Томского государственного университета, 2011, №2(14).
7. Performance Budgeting in OECD Countries/ Organization for economic co-operation and development, – 2007.
8. Anwar Shah. Budgeting and budgetary institutions/ The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2007.