УДК 336.443 DOI: 10.12737/20536

Брузати Лука Джиованни Карло, Ph.D, профессор,
зав. кафедрой управления в Удинском госуниверситете (Италия, г. Удине),
e–mail: brusati@uniud.it
Грядунова Алина Вячеславовна, кандидат экономических наук,
ст. преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, Орловский филиал, (Российская Федерация, Орел),
e–mail: alina.ch-2208@yandex.ru

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ЕГО АДАПТАЦИЯ В РОССИИ

В статье структурированы проблемы повышения эффективности системы государственного управления, оптимизации распределения бюджета. Среди направлений совершенствования процесса принятия и реализации управленческих решений представлено применение системы программного бюджетирования. Изучены исторические предпосылки формирования и использования данной методики, опыт зарубежных государств, специфика применения системы и ее адаптации к национальным особенностям и уровню экономического развития стран. Проведен сравнительный анализ системы программного бюджетирования с другими менее эффективными принципами распределения и использования государственного бюджета, определены основные достоинства и перспективы использования системы.

Ключевые слова: программное бюджетирование, оптимизация расходов, стратегическое планирование, инкрементализм, государственная программа, PPBS, бюджет «с нуля», управленческие решения, дерево проблем, проектное управление.

PROGRAMMING AND BUDGETING SYSTEM. FOREIGN PRACTICE AND THE BASIS FOR PRACTICAL APPLICATION FOR RUSSIA

Brusati L., Doctor of Economic Sciences, Udine University Department of Economics and Statistics Laboratory for Research in Economics and Management (brusati@uniud.it)
Gryadunova A. V., Candidate of economic sciences, Senior Lecturer, Department of Economics and economic security, the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Orel Branch

The main idea of the article is reforming of the public administration system and correct using of the finance. The way of reforming is Programming and Budgeting System, it has a lot of advantages and provides the result. A lot of foreign countries use this system very successfully and this practice can be use in Russia with some correction. The USA is the first country which started to use this system. There are some problems in sphere of using Programming and Budgeting System and it has to solve them because it is very perspective and useful direction. It is necessary to use different programs of the development and plan costs for them, then it is important to set clear goals and encourage employees for achievement of them.

Keywords: program budgeting, cost optimization, strategic plans-ing, incrementalism, a state program, PPBS, the budget «from scratch», management decisions, problem tree, project management.

Для того чтобы обеспечить стабильное экономическое развитие любого государства, гарантировать благоприятные условия существования регионов и решение социальных проблем необходимо действовать в двух направлениях – либо увеличивать поступление доходов в бюджет, либо рационально расходовать имеющиеся средства. В последнее время на международном уровне именно повышение эффективности государственных расходов является главным принципом ведения бюджетной политики и одним из инструментов реализации такой политики является программный бюджет.

Программный бюджет подразумевает использование в процессе деятельности определенные программы и их финансовое обеспечение, т.е. процесс управления представляет собой распределение финансов не по ведомствам, а по используемым программам. Еще сравнительно недавно программы существовали обособленно от бюджета, контроль проводился на уровне ведомства, сейчас же актуально применение процесса управления программами, их использование способствует постановке более четких целей и поиску оптимальных путей их достижения с учетом наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов.

Целью применения программного бюджетирования является оптимизация расходов бюджета, кроме того, это упрощение процесса управления целевым распределением имеющихся средств. Безусловно, применение данной системы предоставляет возможность обеспечения эффективного контроля для достижения результатов, решает проблемы на отраслевом и региональном уровнях.[1]

Ранее используемая модель бюджетного планирования неэффективна, происходит постоянная потеря средств, т.к. система управления ресурсами несовершенна, известны случаи мошенничества в вопросе расходования бюджета. Среди прочих недостатков системы инкрементализм – модель принятия решений, при которой руководство плохо сопоставляет свои действия с реальной ситуацией.

Принятие решений происходит исходя не из идей и задач достижения желаемого результата, а из сиюминутной реакции, следовательно, не происходит процесса выбора оптимальных способов действия. Это допускается только в крайне редких случаях – когда политическая, экономическая ситуация благоприятны, оцениваются положительно, ресурсы неиссякаемы, социальные показатели стабильны.

Бесспорно, среди причин применения системы программного бюджетирования можно назвать следующие:

- возможность избавиться от проблемы нерационального использования имеющихся ограниченных финансовых ресурсов;

- стремление оптимизировать процесс принятия управленческих решений.

Если проводить сравнительный анализ данной системы с затратной моделью, оказавшейся несостоятельной в современных экономических условиях, разумеется, программный бюджет предполагает обеспечение финансовыми ресурсами государственных программ, а не распределение средств по ведомствам, отсюда – финансирование проводится не по нормативам, а согласно результату.[2]

Применение системы программного бюджетирования для финансовых систем большинства зарубежных стран не является инновацией, государства уже имеют значительный опыт применения.

Для Российской Федерации эта процедура сравнительно новая. В 2010 году Постановлением Правительства РФ вводится понятие «государственной программы», а начало применения методики программного бюджетирования было положено в 2012 году, когда была разработана Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов.

Стоит отметить, что существуют основные, универсальные принципы реализации системы

[1] Брузати Л., Мировой опыт программного бюджетирования, Вторые Васильевские чтения Программный бюджет как инструмент государственного управления, Москва 20.11.2013 http://bujet.ru/action/II_chteniya/ (дата обращения: 29.04.2016)

[2] Торопилов А.А. Программное бюджетирование: зарубежный опыт и российские реалии, Материалы VI межрегиональное научно-практической конференции, Институт социально-экономического развития территорий РАН, Вологда, 2014, С.75 –79

программного бюджетирования, но не следует забывать, что регионы Российской Федерации отличаются по уровню экономического, социального развития и, следовательно, процесс применения системы программного бюджетирования не может быть одинаковым.

Среди регионов, активно применяющих программное бюджетирование Республика Алтай, включающий ряд этапов. На начальном этапе проводится анализ имеющегося опыта, изучаются ключевые показатели результатов, полученных после реализации программ. Здесь проводится оценка по двум направлениям – ежегодно оценивается качество планирования (сравниваются цели и результаты, финансовые характеристики, организационные показатели) и, соответственно качество исполнения (оценивается ежеквартально).

После того, как сделаны определенные выводы, принимается решение о создании оптимальных условий для выполнения функций сотрудниками, т.е. процесс стимулирования работников. Если при анализе результативности выясняется наличие отклонений от ожидаемых результатов, проводится соответствующая корректировка. Вносятся необходимые изменения в основные направления деятельности. Только после проведения подобных мероприятий начинается реализация новой программы развития.[1]

Первыми программное бюджетирование применили в своей деятельности Соединенные Штаты Америки еще в 50–х годах прошлого века. Анализируя практику применения данного метода в 1965 году руководство ООН публикует информацию относительно вопросов использования системы программного бюджетирования, определяя его роль и место в системе планирования и развития. Эта информация произвела своего рода переворот в сфере управления во многих странах мира. Данный метод в различных его вариантах стали применять на практике почти 50 развитых государств, за ними последовали развивающиеся страны.

В конце 60-х годов XX века почти вся Латинская Америка, многие азиатские и африканские государства уже стали полноценными участниками данной системы, Россия, Украина и Беларусь начали ее применение только лишь в 2010 году. На проведение бюджетных реформ во Франции повлияли Великобритания, Швеция, Новая Зеландия, Канада, имеющие успешный опыт применения системы программного бюджетирования.[2]

Процесс развития системы проектного бюджетирования, реформы, проводимые в этом направлении зарубежными странами, относятся к 1980–1990-м годам прошлого века. Необходимость применения данной методики управления появилась по причине невозможности достижения целей:

с одной стороны, создания оптимальной системы управления на уровне ведомств с помощью расширения полномочий в вопросе планирования и использования бюджетных средств,

с другой, более четкой постановки целей и определения приоритетных направлений деятельности органов госуправления. В результате государства, используя систему проектного управления и бюджетирования, действуют по общим принципам и адаптируют систему более эффективного ее применения, с учетом своих особенностей. Именно поэтому в каждом государстве появилась своя уникальная программная бюджетная модель.

Первым глобальным проектом системы программного бюджетирования был PPBS – Planning, Programming and Budgeting System – это система планирования, составления программ и бюджетирования, созданная в 1960-е годы Министерством Обороны США.

В основе PPBS положен системный принцип. Когда речь идет о принятии решений, начать следует с постановки четких целей, с

[1] Виртуальная Республика Алтай, независимое объединение, материалы совещания (дата обращения: 01.10.2013

[2] Егорихина М.С., Козлов С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования как процесса повышения эффективности функционирования государственных и муниципальных финансов, Нижегородский государственный инженерно-экономический институт, Княгинино, 2015, с.15–20 (дата обращения: 29.04.2016)

национальной точки зрения цель всегда имеет политическую и социальную направленность. Безусловно, всегда есть альтернативные пути и способы достижения поставленных целей, которые отличаются затраченным временем и необходимыми средствами. Эти пути руководитель должен уметь сравнивать с точки зрения оптимизации и эффективности. Смысл системы PPBS в определении цели, способов ее достижения, после этого определяются задания, под них формируется бюджет.[1]

В 1977 году инновационным становится применение принципа планирования бюджета «с нуля» или «с чистого листа». Его суть заключалась в том, что ведомство разрабатывает несколько вариантов достижения поставленной цели, причем важным было, чтобы затраты ни по одному из вариантов не превышали текущие. Кроме того, количество расходов на будущий год определялось, не исходя из анализа пошлого периода, а по принципу подтверждения их необходимости и целесообразности. Такой метод дает возможность определить целесообразность выбора и использования конкретной программы и, соответственно, финансовых вложений в ее осуществление.

В настоящее время уже сформировался значительный мировой опыт применения системы программного бюджетирования, однако все еще существует целый ряд барьеров на пути его внедрения.

Главный принцип системы управления независимо от уровня, регионального, государственного, мирового – правильная постановка четких целей, выбор из всего их разнообразия наиболее оптимальных. После того, как цель поставлена, формируется план, в котором прописываются наиболее эффективные и наименее затратные пути достижения цели с выбором исполнителей, распределением обязанностей, расчетом времени и затрачиваемых ресурсов. Можно сказать, что это своего рода «дорожная карта» достижения результатов.

Стоит учитывать, что цель должна изначально быть достижимой, и, следовательно, план должен быть исполнимым, реалистичным.

Если план уже утвержден, проводится контроль и оценка степени его исполнимости, адекватности, сложности с точки зрения нагрузки на работников, далее проводится корректировка по мере необходимости.

Бесспорно, очень важно учитывать особенности кадрового состава, человеческий фактор, не существует автоматизированной системы управления, когда речь идет об управлении отраслью, регионом, государством, следовательно, речь идет о сотрудниках, выполнении ими строго определенных обязанностей. Чтобы работа осуществлялась эффективно, имела желаемый результат, работников необходимо стимулировать, поощрять, вознаграждать.

Когда речь идет о процессе управления стратегическое планирование, пожалуй, является базовым для формирования всей управленческой системы, это совокупность определенных мероприятий, инструментов, посредством которых вырабатывается стратегия, обосновываются управленческие решения, вносятся изменения в структуру, процесс работы.

Стратегическое планирование подразумевает несколько видов деятельности – распределение ресурсов, адаптация к внешней среде, внутреннее регулирование, четкая постановка задач, контроль, организационные изменения. Руководитель в процессе стратегического планирования обязан уметь моделировать сложившуюся ситуацию, быть способным оценивать происходящие изменения внутри системы, учитывая готовность и способность работников к изменениям. Важно уметь разрабатывать стратегию, выбирать наиболее приемлемую. Безусловно, не стоит забывать, что стратегия должна быть реализована.

Процесс стратегического планирование представляет собой совокупность мероприятий, тесно взаимосвязанных между собой, логически построенных. Среди них: определение миссии, постановка четких целей, анализ факторов внешней среды, оценка внутренних факторов, выявление сильных и слабых сторон, разра-

[1] Брузати Л. Организация бюджетного планирования на основе программно-целевых методов в ЕС – URL: www.minfin-altai.ru, 2013.

ботка стратегических альтернатив и выбор стратегии. Далее следует реализация стратегии, после чего проводится анализ полученных результатов.[1]

Миссия – это определение смысла всей совокупности действий, т.е. объективная оценка направления тех или иных мероприятий. Цели создают мотивацию работникам для выполнения строго определенных функций. Цели могут быть количественными, качественными, стратегическими, тактическими.

Анализ внешней и внутренней среды проводится в трех направлениях – макроокружение, непосредственное окружение, внутренняя среда с целью определения благоприятных и неблагоприятных факторов, влияющих на работу и качество реализуемых мероприятий.

Стратегическое планирование позволяет сопоставить принимаемые управленческие решения с результатом, который ожидается в будущем и дать оценку достижимости результата и правильности принимаемых мер.

Применение системы программного бюджетирования безусловно является эффективным и результативным, однако стоит учесть, что этому процессу предшествует процедура планирования.

Проектное планирование начинается с определения участников – это могут быть конкретные исполнители, либо специалисты, объединенные в группы, возможно привлечение сторонних организаций в данный процесс. Привлечение специалистов осуществляется с целью достижения строго определенных целей, либо для решения задач, поиска способов устранения барьеров на пути получения желаемого результата.

Когда определен круг участников, они действуют на основании созданного дерева проблем, которое представляет собой совокупность вопросов, нуждающихся в решении. Как правило, в дереве проблем существует система – решение одной проблемы приводит к последовательному логическому переходу к решению другой.

Следующим этапом является расчет необходимых ресурсов, времени, соотношение затрат и результата, т.е. определение целесообразности действий, оценка рисков.

В конечном итоге создается план, в котором четко прописаны пути достижения результата, этапы, финансовые затраты, кадровая структура дается оценка степени достижимости поставленных целей.

Процедура применения программного бюджетирования подразумевает достижение строго определенного результата посредством наиболее эффективного распределения ресурсов. Речь идет не о стандартном расходовании средств, расписанном по статьям, не всегда целевом, а о процессе управления результатами работы, что на сегодняшний день в сложившейся экономической ситуации является наиболее эффективным и действенным.

Применение программного бюджетирования способствует повышению эффективности и рациональности распределения финансов, более качественному контролю процесса расходования средств, более четкой организации системы управления. Количество ресурсов определяется строго согласно потребностям и на основании доказательства целесообразности их применения, что исключает возможность невыполнения программы развития по причине дефицита бюджета. Процесс реализации управленческих решений становится более прозрачным, что сегодня крайне важно, т.к. существует степень недоверия к органам исполнительной власти, сомнения в эффективности принимаемых ими решений.

Анализируя имеющийся российский и мировой опыт применения системы программного управления и бюджетирования можно сделать вывод: данная система четко разделяет государственный сектор на административную и политическую сферу, каждая административная единица обеспечивает предоставление информации о своей деятельности, разработанных мероприятиях, вносит предложения вышестоящему руководству – такая система информационного обмена очень эффективная и результативная, т.к. формируется более качественная информационная база, применение

[1] Миленький А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы, Академия естествознания, Пенза, 2015, С.558–562

которой полезно для принятия новых более правильных решений, постановки более четких целей, построения эффективной иерархической структуры.

Процесс применения системы программного бюджетирования имеет ряд преимуществ, безусловно, приводит к достижению максимальных результатов, а главное – данная система динамична, способна адаптироваться к постоянно меняющимся внешним и внутренним условиям, при этом не теряя своей результативности.

***Библиография*:**

1. Брузати Лука Мировой опыт программного бюджетирования // Вторые Васильевские чтения. – М., 2013.

2. Брузати Л. Западный опыт программного бюджетирования – возможные варианты // Бюджет.RU. 2013. – URL: http://bujet.ru/article/240259.php (дата обращения 29.04.2016)

3. Брузати Л. Организация бюджетного планирования на основе программно-целевых методов в ЕС. – URL: www.minfin-altai.ru.

4. Егорихина М.С., Козлов С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования как процесса повышения эффективности функционирования государственных и муниципальных финансов // Вестник НГИЭИ. – 2015. – № 7 (50). – С.15 – 20.

5. Миленький А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 2 (ч. 3) – С. 558–562.

6. Торопилов А.А. Программное бюджетирование: зарубежный опыт и российские реалии // Экономика региона: реальность и перспективы: Материалы VI межрегиональной научно-практической конференции. – Вологда, 2014. – С. 75 – 79.

***References*:**

1. Bruzati Luka Mirovoi opyt programmnogo biudzhetirovaniia // Vtorye Vasil'evskie chteniia. – M., 2013. (In Russ.)

2. Bruzati Luka Zapadnyi opyt programmnogo biudzhetirovaniia – vozmozhnye varianty // Biudzhet.RU. 2013. – URL: http://bujet.ru/article/240259.php (In Russ.)

3. Bruzati Luka Organizatsiia biudzhetnogo planirovaniia na osnove programmno-tselevykh metodov v ES. – URL: www.minfin-altai.ru. (In Russ.)

4. Egorikhina M.S., Kozlov S.N. Teoreticheskie aspekty programmnogo biudzhetirovaniia kak protsessa povysheniia effektivnosti funktsionirovaniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh finansov // Vestnik NGIEI. – 2015. – № 7(50). – S.15 – 20. (In Russ.)

5. Milen'kii A.V., Demidov P.S. Programmnoe biudzhetirovanie: preimushchestva i problemy // Fundamental'nye issledovaniia. – 2015. – № 2 (chast' 3) – S. 558-562. (In Russ.)

6. Toropilov A.A. Programmnoe biudzhetirovanie: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii // Ekonomika regiona: real'nost' i perspektivy: Materialy VI mezhregional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii. –Vologda, 2014. – S.75–79.(In Russ.)