



М. П. Афанасьев, И. В. Кривошов
**ФИНАНСЫ ПРАВОВОГО
ГОСУДАРСТВА**

В эпоху глобализации, интеграции экономик и развития мирового рынка свободных капиталов вопросы конкурентоспособности государства как такового стали выходить на первый план. Если государство ставит своей целью построение независимой от внешних факторов и эффективной экономической системы, оно вынуждено проводить политику открытости собственных границ для создания сильной конкурентной среды. Россия в этом плане не является исключением, и ее вековые связи, например с Европой, фактически подтверждают неизбежный путь дальнейшей интеграции российского государства в современные мирохозяйственные связи. Известный историк и политик П. Н. Милуков в своих воспоминаниях писал: «Европеизация России не есть продукт заимствования, а неизбежный результат внутренней эволюции, одинаковой в принципе у России с Европой, но лишь задержанной условиями среды»¹.

К теории общественного договора

Интересно, что ровно 100 лет назад, как и в настоящее время, в российской общественно-политической системе также были актуальны задачи построения демократического и правового государства. Именно тогда были сделаны важные шаги в формировании многопартийной системы, создании первого выборного парламента – Государственной Думы, укреплении института частной собственности, особенно в аграрном секторе, неприкосновенности личности, реформировании судебной системы и местного самоуправления. Председатель Совета министров П. А. Столыпин в своей

программной речи в 1907 году говорил, что Отечество наше должно превратиться в государство правовое, так как пока писанный закон не определит обязанностей и не оградит права отдельных русских подданных, права эти и обязанности будут зависеть от толкования и воли отдельных лиц.

Немногим ранее (в конце XIX века) был проведен ряд реформ, затрагивающих финансовую систему государства: сокращение государственных расходов ввиду значительного бюджетного дефицита и переход к профицитному формированию бюджета, систематизация налоговой (податной) системы посредством более справедливого распределения налогов, денежная реформа и введение золотой конвертируемой валюты (рубля), что способствовало притоку иностранных инвестиций, а также развитию кредитного рынка. Значительную роль в проведении указанных реформ сыграл С. Ю. Витте, о котором рейхсканцлер Германской империи говорил, что «в последние десятилетия я в первый раз встретил человека, который имеет силу характера и волю, и знание, чего он хочет».

Поступательное развитие современного правового общества тоже невозможно представить без эффективно функционирующей системы государственных финансов. Государственные финансы являются инструментом вмешательства государства в экономику в целом, т.е. оказывают непосредственное влияние как на совокупный спрос, так и на совокупное предложение. Соответственно общество должно иметь возможность оценить последствия такого вмешательства, причем важно это сделать еще до того, как это вмешательство произошло. Именно задача оценки последствий и понимания обществом такого вмешательства заставила многие страны пересмотреть свои взгляды на принципы и механизмы функционирования одного из самых важных элементов государственного устройства – системы государственных финансов.

Модернизация системы государственных финансов во всех индустриально-развитых странах мира преследует основную цель – радикальное повышение эффективности выполнения государством своих экономических функций. Одновременно сам институт государства является ключевым субъектом для понимания логики функционирования государственных финансов. В своем осмыслении государства новая институциональная теория во многом вернулась к теории общественного договора Ж.Ж. Руссо, в соответствии с которой предполагается, что имеет место делегирование людьми части своих прав государству. Именно благодаря этому договору государство осуществляет свою деятельность. Принято считать, что таким договором является Конституция государства, которая устанавливает, что входит в компетенцию государства и какие права граждан не могут быть никогда и никем ущемлены. В современном правовом государстве общество, используя различные инструменты, контролирует деятельность органов государственной власти, в том числе осуществляет регулярную оценку результативности реализованных властью решений, последствий принятий тех или иных регулирующих мер в различных сферах и отраслях экономики. Одним из ключевых инструментов, характеризующих эффективность органов государственной власти, является система государственных финансов.

Некоторые страны в последние годы пошли дальше и в буквальном смысле внедрили в практику государственного управления систему дого-

ворных отношений между органами власти и обществом. Например, Новая Зеландия применила систему контрактов между министерствами и департаментами, определяющих результаты, которых должны добиться каждый департамент или министерство. Средства государственного бюджета выделяются в соответствии с согласованной стоимостью реализации задач, которые позволят достичь оговоренных результатов. Департаменты пользуются определенной свободой в управлении ресурсами, но несут ответственность за достижение результатов. Департаменты публикуют детализированное заявление целей как часть Прогнозного отчета департамента, который рассматривается Парламентом при составлении бюджета. Ежегодно публикуется отчет, где по каждому направлению деятельности сравниваются факт и прогноз.

Применение новозеландской модели контрактов будет эффективно работать только при сильном гражданском обществе, практическом отсутствии коррупции и прозрачности бюджетного процесса (информированности общественности о нем). Эти базовые условия существуют далеко не во всех странах, даже развитых.

Органический закон о финансовом законодательстве² во Франции базируется на принципах Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года, в соответствии с которой «граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевым размером, основание, порядок и продолжительность его взимания», а также «общество имеет право требовать у любого должностного лица отчета о его деятельности».

Органическим законом предусмотрено, что ежегодные бюджеты должны «учитывать цели и результаты выполнения заложенных в них программ». Под программой понимаются взаимосвязанные операции одного и того же министерства, которые должны иметь четко прописанные задачи, определенные в соответствии с общественно значимыми целями, а также оценку ожидаемых результатов.

Проект годового бюджета должен содержать приложения с комментариями, к которым прилагается ежегодный проект результативности каждой программы с указанием всех операций, связанных с ними затрат, преследуемых целей, полученных и ожидаемых в ближайшие годы результатов, которые оцениваются при помощи конкретных и обоснованных показателей.

Проект закона об исполнении бюджета должен содержать:

- 1) ежегодные отчеты об эффективности исполнения по каждой из программ с указанием отклонений от прогнозных показателей за рассматриваемый бюджетный год, а также успехов, констатированных в последнем законе об исполнении бюджета;
- 2) цели, ожидаемые результаты, показатели и соответствующие затраты.

Важно также, что законопроект о бюджете на следующий год не может обсуждаться Национальным собранием в первом чтении, пока не будет проголосован закон об исполнении бюджета за год, предшествующий тому, бюджет которого вынесен на рассмотрение.

Провалы рынка и государства

Предполагается³, что общество исходит из того, что есть сферы деятельности, в которых государство более эффективно, чем иные механизмы, а если речь вести только об экономике, то государство компенсирует так называемые «провалы рынка», где свободный рыночный механизм конкуренции, спроса и предложения не существует или неэффективен. Финансы государства являются прямым и непосредственным проявлением эффективности его деятельности.

К *экономическим* функциям государства традиционно относят следующие:

- ▶ **Охрана института права, защита общественного спокойствия и локализация конфликтов.** Эта функция подразумевает полицейские функции, а также функции апелляционной инстанции для решения споров и конфликтов.
- ▶ **Защита прав частной собственности, ее спецификация и регистрация.** Данная функция предполагает, что государство обеспечивает основу экономических и политических свобод людей.
- ▶ **Обеспечение возможности и путей свободного обмена товарами и услугами.** Инфраструктурная функция является одной из важнейших для функционирования общества.
- ▶ **Создание и защита механизмов обмена информацией в широком смысле слова.** Предполагается, что государство может предоставить членам общества адекватные коммуникативные возможности при минимальных общественных издержках.
- ▶ **Сохранение и разработка измерительных стандартов, включая меры, веса, эталоны, а также деньги.** Данная инфраструктурная функция государства направлена на минимизацию издержек общественного обращения, поддержание стабильности используемой денежной единицы как наиболее универсального инструмента и мерила обменных операций.
- ▶ **Производство общественных благ.** Предполагается, что государство может производить некоторый уникальный объем услуг, полезный всем членам общества в специфических секторах экономики, где общественные издержки окажутся ниже частных на единицу блага.

Современное понимание модернизации государственных финансов основывается на переходе к принципу бюджетирования, ориентированного на результат. Такое понимание вытекает из наличия так называемых «провалов государства» – в отличие от упомянутых выше «провалов рынка».

Обычно выделяются следующие «провалы государства»:

- ▶ **Неравномерная аллокация (распределение) всех видов ресурсов через институты государства.** Когда государство подменяет собой рыночные механизмы соединения факторов производства, то встает вопрос «относительной эффективности⁴. Таких критериев несколько. Критерий Калдора-Хикса – система распределения эффективна, если все, кто пострадал от каких-либо действий, могут получить полную компенсацию убытков, а остальная часть общества останется при

этом в лучшем положении, чем прежде. Критерий Скитовски – экономическое благосостояние улучшается, если выполняется предыдущий критерий и проигравшие не могут подкупить выигравших для отмены действий последних. Критерий Литтла – для обеспечения эффективности деятельности необходимо выполнение двух предыдущих критериев и условие отсутствия ухудшения условий благосостояния.

- ▶ **Высокая вероятность достижения результатов, отличных от поставленных.** В соответствии с «законом А. Вагнера», государство имеет историческую тенденцию к расширению, особенно в сфере расходов в связи со спецификой роста обобществления общественного производства (глобализацию можно рассматривать как разновидность действия этого закона). По этой причине идет рост транзакционных издержек, связанных со сбором и обработкой информации, осуществлением контроля и мониторинга экономической ситуации. Рост издержек создает основания для отклонения тех задач, которые поставлены от фактически реализованных.
- ▶ **Возможное несоответствие доходов и расходов бюджетной системы.** В отличие от традиционной фирмы, функционирующей на свободном рынке, степень жесткости бюджетных ограничений для государства далека от абсолютной, т.е. бюджетные ограничения для государства являются «мягкими». Более того, некоторые экономисты (например, кейнсианцы и регуляционисты) предполагают, что дефицит государственного бюджета может выполнять на определенных этапах экономического цикла позитивную стимулирующую роль для всего общественного развития. Ведь государство как систему значительно сложнее, практически невозможно признать полным банкротом, даже если оно оказывается неспособным выполнять взятые на себя обязательства. Даже будучи юридически признанным банкротом, оно продолжает существовать и выполнять перечисленные выше функции и не может быть ликвидировано с точки зрения корпоративного права.
- ▶ **Отсутствие юридически закрепленных критериев эффективности экономической деятельности государства.** В отсутствие таких четких критериев эффективности деятельности государства, каковым является прибыль для фирмы, государственные структуры подменяют их самостоятельно разработанными стандартами. Таким образом, деятельность государства зачастую оценивается по задаваемым им самим критериям: росту бюджетных поступлений, экспансии государственного контроля. Институты государства, а точнее, его правительство, несет прежде всего политическую, а не юридическую ответственность перед обществом. Кроме того, наличие в демократических странах политического цикла существенно корректирует критерии его деятельности в зависимости от фазы цикла, где важнейшую роль начинает играть не экономическая, а политическая целесообразность действий.

В результате модернизации государственных финансов предполагается, что негативные последствия обоих типов экономических «провалов» (как рынка, так и государства) будут минимизированы и будут находиться под постоянным контролем общественных и государственных институтов.

Органический закон о финансовом законодательстве

Результативность преобразований в любой сфере (не только государственных финансов) часто зависит не только от содержания самих реформ, но и от того уровня поддержки, на котором они проводятся. Как правило, положительный эффект от самих реформ можно ощутить только в ходе или после их проведения, в то время как перед началом реформ ожидаемый результат преобразований обществу может быть вовсе не очевиден. Кроме того, любая реформа затрагивает те или иные интересы государственных институтов, а также бизнеса, поэтому вполне логично уже на начальном этапе ожидать определенного сопротивления, вплоть до саботажа при попытках провести определенные преобразования. Государственные финансы затрагивают практически все сектора экономики, поэтому при реформировании именно этой сферы важно обеспечить высокий статус реформы.

Во Франции бюджетной реформе сразу был дан высокий статус, ключевой документ, принятый в 2001 году, – Органический закон о финансовом законодательстве – в российском понимании носит статус даже не федерального закона, а скорее кодекса или конституционного закона. В реформу были сразу вовлечены не только органы исполнительной власти, но и парламент, а также контрольно-счетные органы.

Целью бюджетной реформы является переход от традиционного сметного финансирования государственных институтов к финансированию в соответствии с предполагаемыми результатами их деятельности. В результате проведения реформы государственный бюджет должен стать документом, доступным для общества, что позволит точно определять объем средств, выделяемых государством по каждому направлению его деятельности и соотносить их с достигнутыми результатами.

Ключевую роль в проведении реформы играет Министерство экономики, финансов и индустрии Франции. Интересно также, что вся система целей деятельности органов власти в проводимой реформе рассматривается с позиций гражданина, налогоплательщика и потребителя услуг государства.

Основные усилия Правительства Франции были направлены на создание системы целей и показателей деятельности органов власти и формирование на их основе бюджетных программ. За период с начала реформы утверждены следующие ключевые документы⁵:

- ▶ *«Ежегодные планы повышения эффективности»*, которые являются рабочим документом Управления по бюджетной реформе Министерства экономики, финансов и индустрии Франции. Данный документ объясняет цели достижения результативности.
- ▶ *«Достижение результативности: стратегия, цели, показатели»* служит методологическим документом для всех участников бюджетной реформы, которые должны осуществлять государственное управление с ориентацией на результат. Руководство уточняет роль участников и методы, позволяющие повысить эффективность государственных расходов.

- ▶ *«Практическое руководство по представлению программ: операционные бюджеты программ»* – инструкция для ответственных работников ведомств по подготовке и управлению операционным бюджетом программы.

Кроме этого, утверждено *«Руководство по предварительному анализу программ»*, подготовленное Межведомственным комитетом по анализу программ, в котором проанализированы программы, а также объединены основные критерии анализа, осуществляемого Комитетом, с целью оценки проектов ведомственных программ, а также рабочий документ *«Бюджетная реформа: дорожная карта»*, положенный в основу планирования Министерства экономики, финансов и индустрии Франции в рамках реализации реформы в 2005 году.

Ожидается, что уже в этом году должно произойти полное внедрение и распространение моделей управления, основанных на применении Органического закона о финансовом законодательстве, в бюджетный процесс вместо бюджетных процедур, которые действуют во Франции с конца 50-х годов прошлого века.

Планы повышения эффективности и программное планирование

«Планы повышения эффективности» стали первым этапом внедрения модели управления, ориентированной на результат. У каждого руководителя программ появилась возможность в рамках более долгосрочной (на период в несколько лет) перспективы опробовать на практике цели и критерии, за реализацию которых он несет ответственность перед Парламентом, выстроить свою организацию и создать те инструменты, которые ему позволят изменить во всех своих службах сложившуюся на сегодня общегосударственную практику работы.

Например, целью программы *«Административное правосудие»* Министерства юстиции является повышение эффективности судебной системы. Для оценки работы членов Государственного совета, а также судей административных апелляционных судов и административных трибуналов был введен критерий производительности труда для каждого уровня судебной системы (количество рассмотренных дел на каждого судью в административных судах). Способ оценки по данному критерию – количество дел, рассмотренных административными судами, делится на среднее количество ежегодно задействованных судей административных судов.

Другие критерии, которые могут применяться в этой программе:

- ▶ количество рассмотренных дел на каждого члена Государственного совета;
- ▶ количество рассмотренных дел на каждого судью в административных апелляционных судах;
- ▶ количество рассмотренных дел о депортации из страны на каждого судью в административных апелляционных судах.

Оценка результативности деятельности министерств осуществляется в соответствии с Методическим руководством по применению Органического

закона о бюджетном устройстве от 1 августа 2001 года «Достижение результативности: стратегия, цели, показатели». В Руководстве разъяснены принципы разработки и использования стратегических целей, задач, показателей и планируемых результатов, которые, на основании Органического закона, будут публиковаться в ежегодных проектах целевых показателей бюджета.

Как уже отмечалось, начиная с 2006 года, Бюджет принимается Парламентом на основании стратегических задач и ожидаемых результатов их выполнения, которые должны быть представлены в Парламент Правительством.

Очевидно, что эти сведения не позволяют в полной мере судить о достигнутых результатах, так как еще необходимо убедиться в правильной постановке задач и достоверности системы оценки и анализа полученных результатов. Это, в свою очередь, является предметом проверок на результативность, которые осуществляют Парламент, Счетная палата и Межведомственный комитет по аудиту программ.

Стратегические цели определяются в ходе голосования по бюджету, затем доводятся до сведения соответствующих служб через межведомственную систему управления, которая создается лицами, ответственными за реализацию целевых программ. Выбор целей должен основываться на глубоком и долгосрочном стратегическом подходе. Также следует учитывать стратегию других программ одного направления либо одного уровня.

Стратегические цели формируются исходя из того, что их количество должно быть ограничено и они должны отражать основные положения программ и соответствовать ожиданиям всех категорий граждан, потребителей и налогоплательщиков. Каждая цель должна быть ясно сформулирована, привязана к программе, а для ее оценки необходимо использование количественных показателей.

В свою очередь, показатели должны:

- ▶ быть релевантными, т.е. давать оценку реально полученным результатам (сочетаться с задачей, относиться к значимому аспекту ожидаемого результата, а также давать оценку в рамках заданной системы координат);
- ▶ быть полезными (т.е. появляться регулярно, быть сравнимыми, понятными и используемыми в работе государственных учреждений);
- ▶ быть надежными (т.е. долговечными, безусловно достоверными и при этом разработанными за разумные средства);
- ▶ давать возможность анализа при проведении проверки и аудита.

Стратегические цели и показатели представлены в ежегодных целевых проектах и докладах. В этих документах отражается также информация об основных направлениях деятельности в рамках программы (описание программы и действий, предпринимаемых в ее рамках) и содержащая обоснование размера ассигнований (с точностью до одного евро), если эти вопросы не рассматриваются на уровне целей.

Определение целей и оценка результатов ставят перед собой задачу улучшить эффективность использования государственных средств на двух уровнях, а именно:

- ▶ в процессе принятия бюджетных решений на уровне Правительства и Парламента;
- ▶ в процессе управления бюджетом самими министерствами и ведомствами.

Голосование по бюджету проходит по блокам, т.е. целевым программам, которые, как правило, превышают объем средств, выделяемых в настоящее время на покрытие отдельных статей. В соответствующей информации отражаются ожидаемые и полученные результаты.

Бюджет имеет **три уровня**:

Схема 1.

Уровни бюджета Франции



Уровень 1. Примерно 40 целей (миссий) определяют основные направления политики государства. Парламент голосует по каждой из целей бюджета, что позволяет определить целевую направленность политики государства. Цель включает несколько целевых программ, которые выполняются отдельными министерствами. Только Правительство уполномочено устанавливать цели бюджета. Парламент может изменить распределение бюджетных ассигнований на различные программы в рамках одной задачи, предложенной Правительством.

Уровень 2. Примерно 150 программ определяют ответственность за проведение в жизнь политики государства. Каждая программа соответствует определенному количеству взаимосвязанных операций, которые осуществляются под руководством уполномоченного лица, назначаемого соответствующим министром. Данное лицо называется «ответственным за программу».

Ответственный за программу получает в свое распоряжение пакет ассигнований и сам определяет наилучшие способы достижения поставленных целей. «Программы» представляют собой целевые кредиты в пределах твердо установленной бюджетной суммы с ограничением фонда зарплаты.

Уровень 3. Примерно 500 мероприятий расписывают целевую направленность программ. Таким образом, мероприятие уточняет назначение бюджетных средств.

Предусмотрены расходы на проведение каждого мероприятия, причем их исполнение отслеживается. Так, ответственный за программу руководит сразу несколькими мероприятиями, не будучи при этом ограничен кредитами в пределах установленных лимитов.

Стратегические цели, показатели и ориентиры определяются по каждой отдельной программе. Ответственный за программу использует гибкую систему управления, которую предоставляет ему бюджетное финансирование для осуществления руководства ведомством в соответствии с поставленными целями.

Информация о достигнутых результатах выходит за рамки простого описания расходования средств или объема осуществляемой деятельности. Она показывает, каким образом, используя ассигнованные бюджетные средства, можно повысить эффективность проводимой политики, улучшить качество услуг населению и оптимизировать расходы.

Поскольку цели не расписаны по конкретным статьям или видам деятельности, их достижение во многом передается на усмотрение органов управления, которые стремятся наилучшим образом использовать возможности, предоставляемые новым органическим законом (финансирование крупными блоками), и сами определяют оптимальные способы достижения стратегических целей.

Учитывая сложный и длительный процесс распределения ответственности между различными государственными органами, решающее значение имеет создание промежуточного звена между органами принятия политических решений и управления. Эта роль возложена на ответственного за программу. С одной стороны, он принимает участие в подготовке стратегических решений под руководством соответствующего министра, а с другой – отвечает за их оперативное исполнение. Бюджетная реформа должна привести к реорганизации работы государственных органов вокруг этого центрального звена.

Стратегические цели, намеченные политическими органами, затем доводятся до сведения всех государственных органов с использованием механизма оценки результатов. Таким образом, должностные лица получают возможность выстраивать свою работу в направлении реализации стратегических целей, сформулированных на политическом уровне.

Информация, содержащаяся в ежегодных целевых проектах (ЕЦП) и ежегодных целевых докладах (ЕЦД), изучается и анализируется обеими палатами Парламента. На информацию, относящуюся к результатам, они будут обращать особое внимание, чтобы дать оценку как качества управления отдельными программами, так и обоснованности заложенных в них целей. Соответственно качество данной информации должно быть высоким. Поэтому, исходя из представленной информации, депутаты могут предлагать поправки, направленные на перераспределение бюджетных ассигнований между программами одного и того же раздела.

Счетная палата контролирует «целевое использование кредитов, фондов и ценностей», которыми распоряжаются различные государственные органы. Органический закон о бюджетном устройстве также предусматривает, что Счетная палата должна будет ежегодно представлять доклад «о результатах исполнения предыдущего бюджета и связанной с ним финансовой отчетности по использованию бюджетных ассигнований по отдельным разделам и программам». Таким образом, Счетная палата будет рассматривать и программы, и достигнутые результаты. При проведении ежегодных проверок

исполнения госбюджетов Счетная палата будет анализировать целостность и достоверность данных, содержащихся в бюджетных документах, а также явные расхождения между декларированными целями и полученными результатами. Кроме того, по запросам Парламента, она сможет проводить более углубленные проверки, позволяющие убедиться в законности и эффективности различных операций, прописанных в бюджете.

Межведомственному комитету по аудиту программ (МКАП) поручен аудит качества информации и аналитических данных, содержащихся в проектах и ежегодных отчетах об эффективности исполнения программ, разрабатываемых отдельными министерствами, а также методов работы с документами и их учета внутри государственных органов. Во главе Межведомственного комитета стоит Генеральный инспектор финансов и в его состав входят представители контрольно-ревизионных органов различных министерств.

Комитет уполномочен проводить два вида аудиторских проверок:

- ▶ первоначальный аудит до формирования самих программ, а потом аудит программ после внесения каждого значительного изменения;
- ▶ аудит исполнения программ на основании данных по исполнению.

Таким образом, критерии качества, используемые на этапе первоначального аудита, включают в себя проверку обоснованности информации, содержащейся в программах, поставленных целей, источников информации относительно используемых показателей, а также планах различных акций по реализации целей и механизмах проведения в жизнь и контроля управления, позволяющих следить за использованием средств и сокращать издержки.

На этапе аудита исполнения программ основное внимание уделяется достоверности количественных показателей достигнутых результатов, а также гарантии объективности и полноты информации в отношении выявленных разрывов между поставленными целями и достигнутыми результатами.

Сама процедура аудита прописана в опубликованном методическом руководстве и осуществляется в состязательном порядке с участием группы проверяющих и соответствующего министра. В результате аудита Комитет составляет заключение, основанное на докладе аудиторов и ответов, данных соответствующим министерством.

Выбор стратегии программ

Важная роль в новом бюджетном процессе отведена этапу стратегического планирования, который предшествует этапу формулирования целей и показателей программ. Без стратегического планирования трудно определить приоритеты и, соответственно, предложить ограниченный набор конкретных целей. Представление стратегии позволяет объяснить взаимосвязанность намеченных целей и обосновать их выбор.

Стратегическое планирование должно строиться в рамках определенной программы и, прежде всего, блока программ, входящих в одну «задачу», то есть с учетом статьи бюджетного голосования.

Кроме того, некоторые программы, хотя и имеют межведомственный характер, тем не менее направлены на достижение одинаковых целей. Межведомственные программы проводятся в жизнь координатором, который назначается Премьер-министром. Координатору поручается состав-

ление межведомственного политического документа, который фигурирует в приложении к проекту бюджета в качестве дополнения к ежегодным проектам достижения эффективности. Данный документ объединяет стратегические цели, сформированные в соответствующие программы.

Общая увязка стратегических целей различных программ и их совместимость с бюджетом обеспечиваются сначала на этапе подготовки бюджета, а потом в ходе его обсуждения в Парламенте.

Выбранная стратегия должна быть представлена в общем плане с пояснениями на конкретных целевых ориентирах. Она должна быть изложена ясно и четко.

Например, стратегия в области налогов может строиться вокруг главной задачи, а именно: способствовать добровольной уплате налогов со стороны налогоплательщиков («выработка гражданской позиции в отношении уплаты налогов»). Она может идти по двум взаимодополняющим направлениям: путем адаптации налоговых органов к потребностям налогоплательщиков с целью предупреждения возможных ошибок и выработки налоговой лояльности, а также за счет обеспечения равенства граждан в фискальной области. Следует также добиваться улучшения работы налоговых органов.

Таблица 1.

Стратегия программы в области налогов. Налоговая и финансовая политика государства и местных органов власти

Стратегия	Стратегические цели
Способствовать выработке гражданской позиции в отношении уплаты налогов	Мобилизовать налогоплательщиков на добровольное выполнение обязанностей по уплате налогов
Идти навстречу ожиданиям потребителей, превратив налоговое ведомство в учреждение, оказывающее услуги гражданам	Ввести новые технологии, позволяющие облегчить составление налоговой декларации и уплату налогов
Ввести новые технологии, позволяющие облегчить составление налоговой декларации и уплату налогов	Реагировать на запросы граждан
Обеспечить равенство граждан в фискальной области	Быстро реагировать на непредставление налоговых деклараций и неуплату налогов
Повышение производительности труда налоговых органов	Сократить издержки в работе налоговых органов

Источник: Министерство экономики, финансов и индустрии Франции⁶

Выбор стратегии является основополагающим для проведения политики и работы соответствующих государственных учреждений. Поэтому необходимо, чтобы стратегия была относительно долгосрочной (если не произойдет изменения общей политической установки) и разрабатывалась на срок от 3 до 5 лет. При этом разработка долгосрочной стратегии отнюдь не противоречит принципу ежегодного бюджетного планирования.

Цели делятся на **три взаимосвязанные категории**:

Схема 2.

Категории целей



Категория 1. Цели достижения социально-экономической эффективности, отвечающей пожеланиям граждан, направлены на изменение экономической, социальной, экологической, санитарной, культурной и т.д. среды. Они отражают не то, что делает администрация (продукт ее деятельности), а влияние ее деятельности (т.е. социально-экономические результаты).

Категория 2. Цели, касающиеся качества услуг (потребитель). Потребитель может быть внешним (потребление услуги, оказываемой государством) или, как в случае вспомогательных программ (распоряжение и управление средствами) внутренним (службы вспомогательных программ).

Категория 3. Цели эффективности управления (налогоплательщик). Не увеличивая потребление бюджетных ресурсов, эти цели направлены на повышение отдачи в работе государственных органов либо на сокращение ассигнований на выполнение такого же объема работы.

Предпочтительно не связывать социально-экономические результаты с выделяемыми средствами, чтобы четко проводить различие между целями достижения социально-экономической эффективности и целями результативности управления: если первые направлены на повышение социально-экономической эффективности услуг, оказываемых государственными органами за счет лучшей организации работы, то вторые направлены на снижение стоимости этих услуг за счет выделения бюджетных средств в виде поощрения за лучшее использование человеческого потенциала.

Таблица 2

Три категории стратегических целей

	Операции «Налогообложение» программы «Управление центральными и местными фискальными и финансовыми органами»
Социально-экономическая эффективность (с точки зрения граждан)	Способствовать добровольному выполнению налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов Оперативно реагировать на неуплату налогов и неподачу налоговых деклараций Бороться с самыми явными налоговыми правонарушениями

Таблица 2, продолжение

	Операции «Налогообложение» программы «Управление центральными и местными фискальными и финансовыми органами»
Качество услуги (с точки зрения потребителя)	Использовать новые технологии для облегчения представления налоговых деклараций и уплаты налогов. Обеспечить работу по заявлениям граждан. Предложить малым и средним предприятиям единого собеседника в налоговой администрации
Результативность управления (с точки зрения налогоплательщика)	Сократить затраты на налоговые службы

Источник: Министерство экономики, финансов и индустрии Франции⁶

Основные требования к целям:

- ▶ Цель должна быть ясной, т.е. сформулирована однозначно, точно и понятно.
- ▶ Реализация цели определяется содержанием программы, к которой она относится. Формулировка цели и соответствующие объяснения, которые даются в ежегодном целевом проекте, должны давать возможность лучше понять связь между деятельностью государственных учреждений и ожидаемыми результатами.
- ▶ Цель должна отражаться в конкретных цифрах и указывать результаты, ожидаемые от предпринятых действий в рамках реализации программы, то есть поддаваться измерению. Поэтому к ней прилагается один или даже два цифровых показателя, отражающих уже полученные и ожидаемые результаты (шкала результатов).

Каждая цель сопровождается одним или несколькими показателями. Показатель наиболее объективно отражает уже реализованную в прошлом цель, поэтому необходимо знать результаты прошлых лет для определения целей на будущее.

Цель может быть установлена на срок до 5 лет. В этом случае прогноз результатов может делаться каждый год, а не только в самый последний момент. Определение ориентиров осуществляется путем диалога между ответственным за программу и соответствующими службами.

Требования к показателям:

- ▶ Показатель должен быть связан с целью и специально разработан для измерения ее реализации.
- ▶ Показатель должен отражать важный аспект ожидаемого результата, а не второстепенный аспект, который дает лишь частичное представление о самом результате.
- ▶ Показатель должен содержать возможность оценки. Показатель не только логически связан с поставленной целью, но и должен давать возможность оценить улучшение ситуации, заложенное в цели, а также реально измерить конкретный результат.

- ▶ Показатель не должен приводить к результатам, которые не соответствуют ожиданиям. Он не должен вызывать стремление улучшить сам показатель в ущерб искомому результату. Для нейтрализации такой опасной тенденции можно предусмотреть второй показатель, уравновешивающий первый.
- ▶ Показатель должен появляться через равные промежутки времени не менее одного раза в год. Этот срок может быть увеличен, если показатель связан с большими затратами на проведение подробного обследования группы лиц, которым предназначены бюджетные ассигнования.
- ▶ Должна быть возможность сравнительного изучения показателя во времени, в пространстве и между различными потребителями. Такие сравнения необходимы для оценки полученных результатов во времени (улучшение положения по годам) или в пространстве (сравнение между собой различных территорий), а также у различных потребителей бюджетных ассигнований.
- ▶ Возможность быстрого использования показателя соответствующими государственными органами. Показатель приносит пользу только в том случае, если он сразу же может быть изучен и проанализирован должностными лицами в ходе текущей работы и использован для принятия управленческих решений. Показатели требуются прежде всего для внутреннего управления программой и только потом для подготовки стратегических решений.
- ▶ Показатель должен быть представлен в понятной форме или содержать ясные объяснения, даже если для этого придется провести предварительную работу по упрощению измеряемых данных.
- ▶ Показатель не должен изменяться во времени и зависеть от организации работы по его составлению. Способ сбора данных, на которых основывается показатель, не должен зависеть от организационных изменений. Так, гарантией неизменности показателя может служить наличие центральной контрольной структуры, в которую стекается вся информация о полученных результатах.
- ▶ Показатель должен быть надежным. Это основной критерий выбора показателя. Надежность основывается на надежности самого способа измерения, а также отсутствии допущений или ограниченном влиянии известных допущений.
- ▶ Затраты на разработку показателя должны находиться в разумных пределах и соответствовать ценности той информации, которая в него заложена. Сокращение затрат и повышение надежности показателя могут быть обеспечены получением данных, необходимых для его измерения в автоматическом режиме (при помощи управленческих компьютерных программ).

Интересно, что требования к системе показателей очень схожи с требованиями к системе показателей оценки Всемирного банка.

По каждой программе министерства представляют в Парламент сводные целевые документы, а именно:

- ▶ ежегодные целевые проекты (ЕЦП) (прогноз) в момент рассмотрения бюджета;

- ▶ ежегодные целевые отчеты (ЕЦО) (факт) в момент рассмотрения закона об исполнении бюджета.

ЕЦП и ЕЦО являются, как это следует из их названия, документами целевого планирования. В них содержатся стратегические цели с соответствующими показателями и другая информация, облегчающая понимание основных видов деятельности в рамках программы и позволяющая подсчитать объем бюджетных дотаций.

Ежегодный целевой отчет составляется таким же образом, как ежегодный целевой проект. Это делается для демонстрации различий между запланированными и реально полученными результатами. В ЕЦП и ЕЦО дается также подробное обоснование ассигнований, исходя из объема деятельности или оказанных услуг, а также из средней стоимости каждого мероприятия.

Операционные бюджеты программ

Методологическая база для разработки и исполнения операционных бюджетов программ определяется Практическим руководством по представлению программ. Операционный бюджет программы представляет собой подробное операционное описание программы, сделанное с учетом принципов Органического закона, и включает в себя описание целей и показателей результативности, а также предварительный бюджет программы. Кроме того, он включает в себя план действий с описанием соответствующих средств и финансовую схему организации работы с подробным перечнем служб, участвующих в освоении операционного бюджета программы.

Операционному бюджету программы присущи те же характеристики, что и самой программе:

- ▶ его средства структурированы в соответствии с мероприятиями, проводимыми на данном уровне;
- ▶ управление отличается определенной гибкостью: практикуется взаимозаменяемость финансовых средств в соответствии с правилами, установленными руководителями программ. Но при этом если средства на содержание персонала могут быть использованы на покрытие функциональных затрат либо в качестве инвестиций, то обратное движение средств невозможно: взаимозаменяемость средств носит асимметричный характер;
- ▶ потолок фонда заработной платы зависит от числа работников, которое определяется на основе количества полных ставок (часов).

Операционный бюджет программы включает в себя:

- ▶ план работ или операций с описанием ожидаемых результатов (целей и показателей);
- ▶ предварительный бюджет с разрешенными финансовыми обязательствами и выплатами с двойным обоснованием (назначение и характер средств) и со схемой занятости, составленной на основе количества полных ставок. Эта схема носит рекомендательный характер, но тем не менее основана на расчете предельного объема средств на содержание персонала на уровне министерства;
- ▶ финансовую схему организации работы, определяющую роль каждого участника.

Основными принципами при подготовке бюджета являются следующие:

- ▶ операционные бюджеты двух разных программ не являются взаимозаменяемыми;
- ▶ для разных операционных бюджетов одной программы допускается взаимозаменяемость в рамках этой программы;
- ▶ каждая служба получает один Операционный бюджет программы на конкретную программу;
- ▶ одна служба может осваивать несколько операционных бюджетов, если она участвует в реализации ряда программ. В частности, это касается министерств, имеющих сеть служб на местах (Региональные управления санитарными и общественными делами, Региональные таможенные управления и т.п.);
- ▶ в местных службах одной операционной единице соответствует один уполномоченный распорядитель бюджета.

Службы, отвечающие за реализацию всей программы или ее части, должны быть точно определены. Руководитель программы может создавать промежуточные службы для курирования работы групп, определенных в рамках операционных бюджетов, в случае, если порядок работы требует сохранения Операционного бюджета программы на уровне департамента.

Разработка Операционного бюджета программы ведется по **трем направлениям**:

Схема 3.

Разработка Операционного бюджета программы



Разработка Операционного бюджета программы осуществляется в соответствии со следующими процедурами и принципами.

I. Организация диалога об управлении: создание организации на уровне Операционного бюджета программы позволяет объединить усилия участников вокруг проекта Операционного бюджета программы и его исполнения.

Операционный бюджет программы – инструмент синтеза и принятия решений. Руководитель бюджета не управляет непосредственно реализацией программы, за исключением той ее части, которая поручена его операционной единице (здесь он осуществляет прямое управление). Он предоставляет операционным единицам⁷ всю необходимую информацию, полученную от руководителя программы для разработки Операционного бюджета программы,

что позволяет составить проект бюджета, соответствующий ожиданиям руководителя программы. Таким образом, в задачи руководителя Операционного бюджета программы входит получение у главного распорядителя средств или у лица, исполняющего данную функцию (с одобрения руководителя программы), информации, какие операционные единицы необходимо задействовать для успешной реализации проекта в установленных рамках.

II. Участие операционных единиц в разработке Операционного бюджета программы. В соответствии со схемами управления, выбранными каждым руководителем программы, операционные единицы могут составлять свои проекты с учетом их собственной практики управления в прошлом и настоящем, в том числе с учетом предполагаемых ограничений в свободе действий и усилий по оптимизации управления ресурсами.

До начала разработки новых проектов по реализации стратегии, определенной руководителем программы для руководителя Операционного бюджета программы, руководитель каждой операционной единицы должен продумать порядок использования выделенных ему средств. Даже в одинаковых финансовых условиях предложения операционных единиц могут существенно различаться от года к году.

III. Другие участники разработки проекта Операционного бюджета программы. Разработанный проект Операционного бюджета программы должен содержать информацию о (1) структуре Операционного бюджета программы; (2) избранных руководителем программы методах достижения поставленных целей; (3) средствах их достижения; (4) соответствующем предварительном проекте бюджета.

На местах проект Операционного бюджета программы подлежит рассмотрению префектом, курирующим работу руководителя ОБП.

Проекты бюджетов, представленные операционными единицами, проходят коллективное обсуждение, после чего руководитель Операционного бюджета программы объединяет их в одно целое. После изучения прогнозов количества ставок, представленных операционными единицами, руководитель Операционного бюджета программы определяет предварительный фонд оплаты труда Операционного бюджета программы. На этом заканчивается разработка проекта, который будет представлен будущим участникам диалога об управлении

IV. Одобрение проекта Операционного бюджета программы руководителем программы. Представление проекта Операционного бюджета программы руководителю программы является ключевым этапом диалога об управлении. Этот этап дает возможность руководителю программы:

- ▶ проверить, учтены ли стратегия и цели программы, а также составляющие политики;
- ▶ установить горизонтальные связи, реализуемые департаментом министерства;
- ▶ проверить на «прочность» представленный предварительный проект бюджета;
- ▶ сравнить различные варианты организации работы, предложенные руководителем Операционного бюджета программы.

Руководитель Операционного бюджета программы получает возможность:

- ▶ организовать обмен мнениями относительно стратегии и порядка реализации программы на уровне Операционного бюджета программы;

- ▶ включить в проект Операционного бюджета программы выводы, сделанные на основе анализа результатов предшествующих лет;
- ▶ представить к рассмотрению руководителю программы несколько вариантов организации работы (порядок достижения цели, изменение организации служб и т.д.) для достижения целей программы;
- ▶ обосновать финансовую состоятельность предварительного проекта бюджета.

Руководитель Операционного бюджета программы несет ответственность за исполнение бюджета, так как он распределяет средства (деньги и ставки) Операционного бюджета программы, предоставленные руководителем программы, между операционными единицами в соответствии с тем, какую часть плана они должны выполнять. Он также изменяет структуру этих средств в соответствии с изменениями плана действий, изымая или добавляя их в течение года, опираясь на порядок, определенный распорядителем, наделившим его своими полномочиями. Руководитель Операционного бюджета проверяет, насколько операционные единицы отслеживают свою результативность, и информирует об этом руководителей программы и префекта.

Общественный контроль государственных решений

В результате проведения реформы системы государственных финансов во Франции общество сможет регулярно контролировать и осуществлять оценку эффективности принятых властью решений, последствий принятия тех или иных мер в различных отраслях экономики. Фактически реформа направлена на сближение общества и власти через элементы «общественного договора», рассмотренного авторами в начале статьи. Деятельность власти становится прозрачной и понятной обществу, что ограничивает власть в принятии необдуманных и, тем более, неправомερных решений. Реформа бюджетного сектора во Франции еще не завершена, в механизмы многих основных нормативных актов по реформе заложены возможности их корректировки с учетом опыта и уроков внедрения новых методов бюджетирования в практику.

Полномасштабное внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Франции, включая финансирование министерств на основе результатов их деятельности, началось с 2006 года, т.е. спустя 5 лет после начала реформы (в России бюджетная реформа начата в 2004 году).

В реформе бюджета Франции активное участие принимают внешние и внутренние органы финансового контроля, включая Счетную палату. Также очевидно, что реформа была фактически поддержана Парламентом Франции, что повысило ее статус. Правительство представляет в Парламент в составе бюджета полный комплект информационных материалов, обосновывающих содержание мероприятий, которые оно собирается реализовать для выполнения бюджетных программ.

Обращает на себя внимание гибкость не только планирования, но и исполнения бюджетных программ, когда министерствам предоставлено право ограниченного перераспределения бюджетных средств с позиций максимизации эффективности результата.

Также важно отметить существенную прозрачность, как самой реформы, так и нового бюджета и бюджетных процедур. В процедуры отбора, оценки и контроля (аудита) программ внедрены элементы состязательности, конкурентности и независимости, что позволяет снизить субъективизм оценок и повысить качество самих программ.

Вместе с тем при анализе опыта бюджетной реформы Франции необходимо учитывать унитарный характер ее государственного устройства, который существенно отличается от федеративного управления.

Опыт Франции также показывает, что в России уже сейчас необходимо повысить статус бюджетной реформы: вовлечь в процессы реформирования Федеральное собрание Российской Федерации, органы государственного финансового контроля. Включая Счетную палату Российской Федерации. Очевидно, что сама бюджетная реформа еще не завершена, особенно в ключевой ее части, а именно внедрение в бюджетную практику методов бюджетирования, ориентированных на результат⁸, поэтому необходимо обеспечить логическое завершение начатого процесса внесения изменений в бюджетное законодательство России в ближайшей перспективе.

Этот вывод авторов также подтверждают реформаторы финансовой системы XIX – начала XX веков, такие как Министр финансов Витте: «В России необходимо проводить реформы быстро и спешно, иначе они большей частью не удаются и затормаживаются».

В заключение следует отметить, что практическое внедрение в повседневную практику перечисленных выше принципов дает новый материал для анализа и формулировки новых задач финансовой политики, в результате чего бюджетная реформа будет продолжена и ее конечная цель – наиболее эффективное и справедливое распределение общественного богатства – будет достигнута.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Милуков П. Н. Воспоминания. М., 2001. С. 128.
- 2 См. прежде всего: *Camby J.-P.* La reforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. Paris, 2002; Barilari A., Bouvier M. La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. Paris, 2004.
- 3 В основу приведенной классификации положена новая институциональная теория (см.: *Фуруботн Э.Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб., 2005. Глава 9.
- 4 См.: *Афанасьев М.П.* Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. 2004. № 9.
- 5 См.: Budget Reform and State Modernization in France // http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16_1_2.htm
- 6 http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/161_performance_based_approach.pdf
- 7 Операционными единицами могут быть службы, работающие в рамках Операционного бюджета программы, в результате передачи права подписи компетентного лица; группы, созданные префектами и получившие полномочия нескольких служб; службы, получившие полномочия управления.
- 8 См.: *Афанасьев Мст., Кривоогов И.* Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. 2006. № 9.