

WORLD EXPERIENCE OF THE STATE PROGRAMS' FORMATION Tarabrina K.S. (Russian Federation) Email: Tarabrina52@scientifictext.ru

*Tarabrina Kristina Sergeevna – Student,
INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT
RUSSIAN ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE PRESIDENT OF THE
RUSSIAN FEDERATION, MOSCOW*

Abstract: the article analyzes the experience of the formation of state programs in Canada from the 70s of the last century to the present day. The author considers the transformation of the Planning, Programming and Budgeting System into the Expenditure Management System, in particular its structure, its characteristic elements and differences. In addition, the author considers the functions of the main public authorities in Canada, which participate in the process of state programs' forming and realizing.

Keywords: state programs, Canada, PPBS, EMS.

МИРОВОЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ Тарабрина К.С. (Российская Федерация)

*Тарабрина Кристина Сергеевна – студент,
Институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Москва*

Аннотация: в статье анализируется опыт формирования государственных программ в Канаде с 70-х годов прошлого века и до настоящего момента. Автор рассматривает трансформацию Системы планирования, программирования и бюджетирования в усовершенствованную Систему управления расходами, в частности их структуры, присущие им характерные элементы и различия между системами. Также автором рассматриваются функции главных государственных органов Канады, которые участвуют в процессе формирования и реализации государственных программ.

Ключевые слова: государственные программы, Канада, Система планирования, программирования и бюджетирования, Система управления политикой и расходами, Система управления расходами.

Внедрение программно-целевого механизма в России напрямую связана с доказавшими его эффективность развитыми странами. Например, так государства как США, Великобритания, Франция, Швеция и Канада стали его использовать достаточно давно. Их опыт продемонстрировал, что данный вид финансового механизма является эффективным инструментом проведения экономической политики, целью которой становится повышение результативности, экономности и прозрачности использования государственных средств.

Канада является одной из тех стран, что показали на практике, насколько эффективным может быть применение программно-целевого механизма в бюджетном процессе. Еще в 70-х годах прошлого века правительством Пьера Трюдо была введена особая Система планирования, программирования и бюджетирования (Planning Programming and Budgeting System, PPBS – в дальнейшем).

Суть PPBS заключалась в соотнесении деятельности государственных органов с реализацией программ и подпрограмм. Таким образом, для получения ассигнований государственным органам необходимо было доказать, что расходы направляются на достижение программных целей. Тем не менее, PPBS не работала, поскольку власти столкнулись с нехваткой данных в отношении измерении эффектов и работы программ. К примеру, достаточно трудно измерить, как расходы на повышение медицинской грамотности среди населения влияют на его здоровье.

Поэтому в конце 70-х правительство Жана Кретьена провело институциональную реформу. В ее рамках PPBS сменилась на PEMS (Policy and Expenditure Management System – Система управления политикой и расходами).

Особенностью PEMS стала особая «конвертная» система, то есть все расходы были сгруппированы по «конвертам» - политическим направлениям. Правительство отвечало за следующие направления:

1. право и юриспруденция;
2. социальные отношения;
3. экономическое развитие;
4. энергетика;
5. услуги правительству;
6. парламент;
7. иностранные дела и помощь развивающимся странам;

8. оборона [2].

Еще два «конверта» относились к компетенции Комитета по приоритетам и планированию, который возглавлялся премьер-министром Канады. К ним относятся:

1. фискальные отношения;
2. государственный долг [2].

Комитет по приоритетам и планированию тесно общался с Департаментом финансов и Казначейством Канады, вследствие чего возникали лимиты в разрезе «конвертов». REMS была устроена так, что происходило сравнение ассигнований на похожие цели, а затем осуществлялась селекция программ, если было необходимо сократить расходы.

Министры соответствующих правительственных комитетов подавали заявки о необходимости конкретной суммы средств, а также отчитывались об их использовании. Дополнительную оценку о соответствии предъявленных сумм Комитет по приоритетам и планированию получал от Министерства регионального развития и Министерства социального развития, а также от Тайного совета.

На основании полученных данных Комитет по приоритетам и планированию прокладывал бюджетно-политический курс. При этом в данной системе функционировали комитеты-кураторы, которые распределяли дополнительные резервы в случае дефицита средств по программам в условиях существующих рамок и рассматривали предложения обладателей «конвертов» по изменению базы программ. Финансирование в случае согласования происходило за счет Центрального резерва. Если комитеты-кураторы одобряли изменения, то они передавались в Казначейское управление, которое передавало подтверждение в Комитет по приоритетам и планированию.

После принятия всех решений запускалось исполнение бюджета по соответствующим программам. Совместно с Департаментом финансов Казначейское управление следит за достижением финансовых показателей.

В середине 90-х годов 20 века произошло еще одно изменение системы. Теперь во главе стала EMS – Expenditure Management System – Система управления расходами. Ее отличиями от предыдущей системы стало следующее:

- Упор на пересмотр программ за счет ликвидации Центрального резерва. У чиновников отсутствовала мотивация по пересмотру программ, поскольку они знали, что в случае дефицита средства будут выделены из Центрального резерва. Ликвидация способствовала стимулированию чиновников к более эффективному финансовому управлению.
- Вследствие предыдущего пункта возникает новая модель планирования бюджета: Казначейское управление появляется не на последнем этапе системы в отношении принятия решений об изменении финансирования программ, а на этапе планирования самого бюджета.
- Бизнес-планирование внутри департаментов. Департаменты учитывают бюджетные цели и правительственные приоритеты при составлении стратегий.

Важно отметить функции государственных органов, наиболее тесно связанных с процессом формирования и реализации государственных программ. Парламент контролирует деятельность Правительства и имеет властные полномочия применять санкции в случае нарушений.

Кабинет министров во главе с Премьер-министром распределяет государственные средства по приоритетным направлениям в рамках программ. Департаменты занимаются разработкой политик, программ, а также предложений по их усовершенствованию.

Департаменты подготовлены Правительству и несут ответственность перед ним за анализ эффективности программ.

В компетенцию Департамента финансов входит налоговое регулирование и подготовка бюджета. В феврале Департамент финансов должен представить Правительству первоначальный проект бюджета. После брифингов относительно пересмотра бюджета, а также зимних и осенних слушаний, Министр Финансов принимает решение по окончательному проекту бюджета.

Казначейское управление является своего рода «бухгалтером», поскольку занимается учетом расходов, а также пересмотром программ, чтобы в дальнейшем представить Кабинету министров сводный отчет, который будет использоваться при подготовке нового бюджета.

Тайный совет защищает Кабинет министров от неэффективных инициатив, то есть является своего рода контролирующей инстанцией на пути продвижения конкретных решений, стратегий и политик. Данный орган тесно взаимодействует с Казначейским управлением и Департаментом финансов.

EMS предназначена для обеспечения того, чтобы все программы были ориентированы на результаты, обеспечивали ценность денег налогоплательщиков и соответствовали приоритетам и обязанностям Правительства.

В этих рамках все существующие государственные программы и все новые программные предложения проходят систематический экзамен, чтобы обеспечить удовлетворение потребностей канадцев, сосредоточить внимание на федеральных обязанностях, дать результаты и обеспечить соотношение цены и качества.

Механизм основан на трех столпах:

- Управление результатами: оценка программ и демонстрация результатов для канадцев. Федеральные ведомства применяют подход, основанный на результатах, для всех расходов, при этом программы должны быть связаны с приоритетами канадцев и обеспечивать соотношение цены и качества. Для управления на основе результатов используется подход, основанный на жизненном цикле, интегрирующий планирование, мониторинг и подотчетность для улучшения принятия решений. Он охватывает как Систему подотчетности руководства (Management Accountability Framework), так и Политику управления, ресурсов и структуру результатов (Policy on Management, Resources and Results Structures). Они помогают выявить сильные и слабые стороны управления в Правительстве и помочь управленцам в планировании и управлении ресурсами, расходами и результатами. Каждый департамент определяет ожидаемые результаты для всех своих расходов, измеряет эффективность в отношении этих ожидаемых результатов и устанавливает стандарт эффективности в отношении лучших практик. Регулярная оценка программы является неотъемлемым компонентом этого подхода.
- Предварительное регулирование: все новые предложения по государственным расходам требуют четких мер успеха и лучшей информации о том, как новые предложения соответствуют существующим программам. Правительство использует данный подход на этапах планирования новых расходов по программам путем соответствия новых расходов и приоритетов канадцев, разработки строгих предложений о расходах и увязки новых расходов с существующими расходами. Этот процесс гарантирует, что Правительство может принимать обоснованные решения об использовании средств, чтобы финансирование направлялось на те программы, которые являются первоочередными для канадцев и дают результаты.
- Текущая оценка: обзор всех текущих расходов по программе для обеспечения эффективности и согласованности программ с приоритетами канадцев и с федеральными обязанностями. Текущая оценка или пересмотр программы в целом позволяет департаментам выявлять наименее приоритетные и эффективные программы и предлагать вместо них более приоритетные и эффективные программы для реинвестиций [2].

Список литературы / References

1. *Routhier Anne*. Results-Based Management and Expenditure Management: Our Canadian Experience. Carleton University, Ottawa, 2012.
2. Официальный сайт Правительства Канады. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.canada.ca/en/> (дата обращения: 14.03.2018).
3. Официальный сайт Департамента контроля финансовых учреждений Канады. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/> (дата обращения: 14.03.2018).