

УДК 334.021

## ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В БЮДЖЕТНОМ ПЛАНИРОВАНИИ И ПРОГНОЗИРОВАНИИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

**Домбровская И.А., Чернышева В.М.**

*ОУ ВО филиал «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права», Пермь, e-mail: perm-ivesep@yandex.ru*

Исследуется проблематика внедрения программно-целевого метода бюджетирования в бюджетный процесс муниципальных образований Пермского края с учетом некоторых особенностей международной практики его применения. Уясняется роль программно-целевого метода, его взаимосвязь со стратегией социально-экономического развития муниципального образования. Рассматривается опыт формирования и основные проблемы внедрения муниципальных программ Пермского муниципального образования. Целью проведенного исследования явилось выявление основных проблем внедрения программно-целевого метода бюджетного планирования на муниципальном уровне, уяснение глубинных причин проблем в методологии разработки, оценки и реализации целевых программ. На основании рамочной проблемно-ориентированной методики анализа проведен анализ муниципальных программ, принятых в Перми и Пермском крае. Сформулированы совокупности задач, которые представляют собой программу действий по решению выявленных проблем в связи с потребностью обеспечения результативности и эффективности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы страны.

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, бюджетное планирование, муниципальное управление, управление по результатам

## THE USE OF PROGRAM-TARGET METHOD IN BUDGET PLANNING AND FORECASTING IN THE MUNICIPALITY

**Dombrovskaya I.A., Chernysheva V.M.**

*The Branch of Institution of higher education «The St.-Petersburg Institute of Foreign Economic Relations, Economy and the Rights», Perm, e-mail: perm-ivesep@yandex.ru*

The issues of implementation the program-target method of budgeting in the budget process of the municipal formations of Perm region taking into account some peculiarities of international practice explores. Role of program-target method, its relationship with the strategy of socio-economic development of the municipality was ready. The experience of the formation and the main problems in the implementation of municipal programs Perm municipality examines. The purpose of the study was to identify the main problems in the implementation of program-target method of budget planning at the municipal level, understanding the root causes of problems in the methodology development, evaluation and implementation of target programs. On the basis of the framework of problem-oriented analysis techniques the analysis of municipal programs adopted in Perm and Perm region. Set of tasks that represent programmers of action to address identified problems in connection with the need to ensure the effectiveness and efficiency of budget expenditures at all levels of the budgetary system of the country were formulated.

**Keywords:** performance budgeting, budget planning, municipal management, management by results

Совершенствование применения программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании является инновационным методом управления развитием социально-экономической сферы муниципального образования. Программно-целевой метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач государственной и муниципальной политики использования бюджетных средств и разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки, с целью повышения эффективности бюджетных расходов посредством внедрения системы программно-целевого бюджетирования.

В Российской Федерации накоплен достаточный опыт перехода к программному бюджету на федеральном и региональном уровнях. В то же время сохраняется ряд

методологических проблем, затрудняющих внедрение программного бюджетирования на муниципальном уровне. Однако в исследованиях отечественных ученых, как показал контент-анализ публикаций, недостаточное внимание уделяется вопросам внедрения данного метода в практику муниципальных образований, что и обуславливает актуальность данной статьи.

**Цель исследования** – исследование роли программно-целевого метода бюджетирования, систематизация опыта его применения в муниципальном образовании, выявление основных проблем внедрения данного метода, понимания глубинных причин, снижающих эффективность муниципальных программ.

**Методы исследования.** В процессе исследования использован метод экспертной оценки «МАСТАК».

### Результаты исследования и их обсуждение

Международный опыт говорит о важности и позитивности программного бюджетирования как инструмента государственного и муниципального управления.

В целом модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления превращает муниципальные программы в важнейший инструмент бюджетирования, ориентированного на результат.

В Российской Федерации задача перехода к программно-целевому методу в бюджетном планировании и прогнозировании была поставлена Президентом РФ в Бюджетном Послании о бюджетной политике в 2013–2015 гг., в Федеральном законе Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» [5]. Механизм внедрения программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в практику составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации введен с 1 января 2014 года.

Важнейшим документом, опираясь на который, муниципальные образования смогут решить данные задачи, явилась «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» (далее – *Программа*). В Программе предусматривается модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления путём развития государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, развития системы государственного и муниципального финансового контроля [3]. В соответствии с целью Программы определение всех направлений реализации муниципальной политики целесообразно осуществлять только в рамках соответствующих муниципальных программ, выступающих в качестве программно-целевых инструментов, в том числе бюджетного планирования.

Муниципальная программа – это увязанный по целям, задачам, ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение проблем развития муниципальных образований.

С этой целью представляет интерес опыт города Перми, где впервые проект бюджета на 2014–2016 годы сформиро-

ван в программном формате. Он включает в себя планирование ресурса в соответствии с целями, задачами и показателями результативности деятельности функционально-целевых блоков, применение программно-целевого метода планирования, повышающего ответственность и заинтересованность ответственных исполнителей муниципальных программ за достижение наилучших результатов в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Это позволяет повысить качество бюджетного планирования, эффективность бюджетных расходов, ответственность и заинтересованность исполнителей программ.

С 01.01.2014 года основным инструментом бюджетного планирования стали муниципальные программы города, охватывающие основные направления деятельности функциональных органов администрации города Перми.

При этом сохранена преемственность целей долгосрочных целевых и ведомственных программ при разработке муниципальных программ города Перми на 2014–2016 гг. Ведомственные целевые программы территориальных органов администрации города Перми преобразованы в мероприятия муниципальных программ города Перми.

Распоряжением администрации города Перми утвержден Перечень планируемых к разработке муниципальных программ города Перми на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов, который включает в себя 21 муниципальную программу [1].

В 2014 году удельный вес программ в бюджете города составил 87,6% (20 147,4 млн руб.), в 2015 году составит 86,1% (19 767,4 млн руб.), в 2016 году – 85,1% (20 218,8 млн руб.). В плановом периоде 2015 и 2016 годов в состав непрограммных расходов включены условно утвержденные расходы, распределяемые в последующих бюджетных циклах [1, с. 68].

В то же время проведенный нами осенью 2014 г. на семинаре, посвященном теме «Использование программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании», анализ муниципальных программ, принятых в Перми и Пермском крае, позволил выявить ряд проблем в методологии разработки, оценки и реализации муниципальных программ которые присущи 80% из них.

Под проблемой мы понимаем несоответствие между требуемым и реальным состоянием определённой системы, которое для решения проблемы необходимо устранить.

С целью достоверности и объективности результатов исследования нами был

использован метод экспертной оценки «МАСТАК» (метод активного социологического тестирования, анализа и контроля), предложенный ленинградским профессором Р.Ф. Жуковым. Его основной особенностью является процедура оценивания экспертных высказываний всеми участниками экспертной сессии (по пятибалльной шкале). В результате собираются численные оценки каждого высказывания и тем самым определяется отношение групп и всей совокупности экспертов к тому или иному варианту оценки важности проблемы [2, с. 166].

На первом этапе исследования нами был сформирован коллектив экспертов из 30 участников семинара. Эксперты были разделены на 3 группы.

Первая группа – муниципальные служащие функциональных и территориальных органов администрации города Перми, вторая группа – муниципальные служащие функциональных подразделений админи-

страции города Перми, третья группа – муниципальные служащие муниципальных образований Пермского края.

**Шаг 1.** На основании изучения законодательной и нормативной базы, литературных источников по результатам обсуждения вопросов на семинаре было разработано и представлено экспертам «дерево проблем». Экспертам было предложено назвать наиболее важные с их точки зрения проблемы, связанные с использованием данного метода в муниципальном образовании, разработать сначала свои, а затем сводные списки проблем.

**Шаг 2.** Группам экспертов в процессе обсуждения предложено сформулировать сводные ранжированные списки проблем, оценивая их по 5-балльной шкале.

**Шаг 3.** В результате, рассмотрев варианты ранжирования проблем, группы экспертов составили ранжированные списки вариантов проблем (табл. 1).

**Таблица 1**

Оценка экспертами значимости основных проблем в практике использования программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании

№ п/п	Наименование проблемы	Оценка
1	Нечеткость, неконкретность формулировки целей программ	5
2	Недостаточность обоснования применения программно-целевого метода для решения конкретной социально-экономической проблемы	3
3	Отсутствие единых измерителей целевых индикаторов и ожидаемых конечных результатов программ	3
4	Нечеткость разграничения понятий «цель», «задача», «мероприятие»	5
5	Нарушение принципов иерархии целевых программ, их слабая структурированность	3
6	Отсутствие эффективной системы управления программой со стороны головного исполнителя программы	3,3
7	Отсутствие системы контроля и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования со стороны муниципального заказчика программы	4,5
8	Недостаточность определения внешних и внутренних факторов риска	3,2
9	Отсутствие вариантов (сценариев) реализации программы в случае изменения условий ее финансирования.	4,1
10	Невысокая эффективность разработки и реализации муниципальных программ	4

Как видно из табл. 1, большинство экспертов выделили 6 наиболее важных с их точки зрения проблем, снижающих качество муниципальных программ. Для повышения качества разрабатываемых муниципальных программ необходимо сформировать общие подходы решения данных проблем, для чего следует сделать следующие шаги.

**Шаг 4.** Построив дерево проблем, экспертам, в соответствии с методикой, были даны задания выявить причины и следствия каждой проблемы.

**Шаг 5.** Построение каждым экспертом «дерева решений» как совокупности целей, задач и показателей.

**Шаг 6.** Составление сводного списка задач решения выявленных экспертами проблем.

**Шаг 7.** Составление ранжированного сводного списка задач, направленных на решение выявленных экспертами проблем.

**Шаг 8.** Совместно с экспертами нами были разработаны на основании рамочной проблемно-ориентированной методики анализа и решения организационно-эконо-

мических задач предложения по решению основных выявленных проблем [2, с. 173].

Результаты работы экспертов представлены в табл. 2. Её назначение, в конечном

итоге, заключается в формулировке совокупности задач, которые представляют собой программу действий по решению выявленных проблем.

**Таблица 2**

Пути решения проблем повышения качества применения программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании

№ п/п	Проблемы	Решение задач
11	Нечеткость и неоднозначность формулировки целей и задач муниципальных программ (5)	Конкретизация, лаконичность и чёткость формулировки целей и задач муниципальной программы, отчетливое разграничение понятий «цель», «задача», «мероприятие» (5)
		Результаты, предусмотренные в программе, необходимо отражать в задачах, направленных на этот результат (4,9)
		Повышение квалификации работников, проведение обучающих семинаров (4,8)
22	Отсутствие системы контроля и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования со стороны муниципального заказчика программы (4,5)	Организация системы контроля и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования со стороны муниципального заказчика программы (5)
		Внедрение новых форм и видов муниципального финансового контроля, организация формы и порядка отчетности (4,7)
33	Отсутствие вариантов (сценариев) реализации программы в случае изменения условий ее финансирования (4,1)	Разработка вариативности реализации муниципальной программы при снижении ее финансирования (5)
44	Невысокая эффективность разработки и реализации муниципальных программ (4)	Разработка и утверждение министерством финансов региона основополагающих методик для определения единых измерителей целевых индикаторов и ожидаемых конечных результатов муниципальных программ (4,9)
		Определение критериев социальной, экологической и экономической эффективности, необходимых для оценки эффективности муниципальной программы (4,8)
		Обоснованность потребности в ресурсах для достижения целей и результатов муниципальной программы, увязанных с задачами и сроками (4,7)
55	Отсутствие эффективной системы управления программой со стороны головного исполнителя программы (3,3)	Разработка системы управления реализацией муниципальной программы со стороны головного исполнителя программы, повышение возможности его влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий (5)
66	Недостаточность определения внешних и внутренних факторов риска (3,2)	Своевременный и полный анализ и учет внешних и внутренних факторов риска, влияющих на эффективность реализации муниципальных программ (4,8)

Из табл. 2 следует, что соответствующие выделенным в табл. 1 важнейшим проблемам первоочередные задачи повышения качества применения программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании могут быть решены, прежде всего, за счёт разработки и внедрения новых методов, инструментов и процедур на всех этапах бюджетного цикла. Необходимо совершенствовать порядок составления, утверждения и исполнения муниципальных программ, разрабатывать сценарии вари-

тивности реализации муниципальной программы при снижении ее финансирования, внедрять новые формы и виды муниципального финансового контроля.

#### **Выводы**

Таким образом, для повышения эффективности реализации программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании муниципальных образований необходимо достижение поставленных целей и задач, эффективное использование необходимых для этого ресурсов. Реализа-

ция программно-целевого метода должна сопровождаться разработкой его взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития муниципального образования [3]. Серьезной проблемой в рамках программного бюджетирования является, по нашему мнению, непроработанность механизма взаимодействия государственных, региональных и муниципальных программ. С одной стороны, предполагается, что при разработке муниципальных программ необходимо ориентироваться, прежде всего, на приоритеты государственных программ, с другой стороны, на приоритеты муниципального образования [4].

Между тем международная практика свидетельствует, что программно-целевой бюджет должен формироваться с учетом местной специфики особенностей планирования бюджетных ассигнований и иных внутренних приоритетов и целей бюджетирования муниципального образования. Следовательно, совершенствование механизма взаимодействия целевых программ бюджетирования всех уровней является важнейшим направлением совершенствования системы бюджетного планирования. Представляется, что опыт Пермского муниципального образования и результаты проведенного исследования представляют интерес для разработки муниципальных программ муниципалитетов.

#### Список литературы

1. Ежегодный отчет главы администрации г. Перми за 2013 год: [Электронный ресурс]. – URL: [duma.perm.ru/upload/pages/1833/otchet\\_2013.pdf](http://duma.perm.ru/upload/pages/1833/otchet_2013.pdf) (дата обращения 12.10.2014).
2. Комаров В.Ф. Постановка функции организационно-развития на предприятии / В.Ф. Комаров, А.Н. Пухальский, Р.К. То // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2012. – Т. 12, Вып. 4. – С. 164–178.
3. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: [Электронный ресурс]. –

URL: [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma\\_30122013.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf) (дата обращения 12.10.2014).

4. Сугарова И.В. Программный бюджет: вопросы внедрения и применения // Управление экономическими системами: [Электронный научный журнал] // Отраслевая экономика. – 2014. – № 4. – URL: <http://www.uecs.ru/uecs64-642014/item/2888-2014-04-29-10-13-51>.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»: [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2013/05/14/budzet-dok.html> (дата обращения 12.10.2014).

#### References

1. *Annual report of the head of administration*, Perm for 2013, Available at: [duma.perm.ru/upload/pages/1833/otchet\\_2013.pdf](http://duma.perm.ru/upload/pages/1833/otchet_2013.pdf) (accessed 12.10.2014).
2. Komarov V.F., Puhala A., To R.K. Production functions of organizational development at the enterprise, *Novosibirsk state University. Series: Socio-economic Sciences*, 2012, 12, vol. 4, pp. 164–178.
3. *The program of improvement of efficiency of management of public (state and municipal) Finance for the period up to 2018*, available at: [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma\\_30122013.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf) (accessed 12.10.2014).
4. Sugarova I.V. Program Budget: implementation and application issues, *Industry economy*, no 4, available at: <http://www.uecs.ru/uecs64-642014/item/2888-2014-04-29-10-13-51> (accessed 12.10.2014).
5. *Federal law of the Russian Federation* dated May 7, 2013 no. 104-FZ «On amending the Budget code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation in connection with improvement of the budgetary process», available at: <http://www.rg.ru/2013/05/14/budzet-dok.html> (accessed 12.10.2014).

#### Рецензенты:

Мальшев Ю.А., д.э.н., профессор кафедры экономики Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета, г. Пермь;

Прудский В.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики и менеджмента ОУ ВО филиал «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права», г. Пермь.

Работа поступила в редакцию 17.11.2014.