

УДК 336.144.2

Т. В. Зеленская, И. В. Простакова, О. С. Голощапова

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ЦЕЛЬЮ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И ИНЫХ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ГОРОДА КРАСНОЯРСКА

Рассматривается опыт города Красноярска по внедрению и использованию инструментов программно-целевого планирования для повышения эффективности бюджетных инвестиций и иных расходов бюджета города, по внедрению муниципальных программ – аналога государственных программ РФ.

Ключевые слова: программно-целевое планирование, ведомственная целевая программа, муниципальная программа.

Управление расходами бюджета представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, в том числе на инвестиции, а также контролем над его исполнением. Активная работа по повышению эффективности расходов бюджета за счет внедрения в практику управления государственным сектором и общественными финансами концепции программно-целевого бюджетирования или бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и ее отдельных элементов ведется в ряде стран.

Впервые попытка по внедрению элементов БОР была предпринята в США в 50-х годах прошлого века [1]. Во второй половине прошлого века в разных странах, таких как Великобритания, Нидерланды, Франция, Германия, Австралия, были опробованы различные методы и подходы, направленные на превращение бюджета в эффективный инструмент достижения целей государственной политики, повышения качества управления общественными финансами и достижения значимых для общества результатов [2; 3].

Несмотря на то, что использование инструментов БОР в практике управления государственными финансами разных стран мира осуществляется уже на протяжении многих лет, нельзя назвать ни одну страну, где этот процесс можно было бы считать окончательно завершившимся. Однако достоинства этого метода намного превышают издержки и количество стран, использующих в той или иной мере методы и инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, который постоянно увеличивается.

Внедрение бюджетирования, направленного на результат как системный подход к управлению государственными финансами в РФ, было начато в 2004 г. с принятия Постановления Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобренного также Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее также – Концепция) и план мероприятий по ее реализации.

В рамках реализации Концепции большое внимание уделялось совершенствованию методов бюджетного планирования. Реформирование бюджетного

процесса предполагалось осуществить посредством перехода преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Расширить сферу применения и повышения качества программно-целевых методов бюджетного планирования можно за счет использования следующих инструментов бюджетирования:

- ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ДРОНД);
- долгосрочных и ведомственных целевых программ;
- государственных (муниципальных) услуг.

Для стимулирования органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Российской Федерации по разработке и внедрению методов бюджетного планирования проводились эксперименты по внедрению методов бюджетного планирования, направленных на результаты.

В рамках данных экспериментов из федерального бюджета выделялось около 200 млн руб. в год (в 2004–2007 гг.), которые распределялись на конкурсной основе между органами исполнительной власти, субъектов РФ и муниципальными образованиями РФ и реализуемыми ими программами реформирования муниципальных финансов [4].

Муниципальное образование – город Красноярск – принимало участие в эксперименте. В рамках реализации Программы реформирования муниципальных финансов города Красноярска на 2006–2007 гг. [5] осуществлялись следующие мероприятия, направленные на переход к бюджетированию, ориентированному на результат, основанному на применении в бюджетном процессе среднесрочного планирования:

- создавалась система учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах;
- разрабатывались стандарты качества предоставления бюджетных услуг;

- повышалась самостоятельность бюджетных учреждений;
- использовалась среднесрочное финансовое планирование;
- формировались среднесрочные ведомственные программы (далее ВЦП).

Вопрос разработки ведомственных целевых программ – одного из важнейших инструментов бюджетирования, позволяющего осуществить переход к программно-целевому методу планирования на федеральном уровне – урегулирован Постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». Бюджетный кодекс РФ (ст. 179.3) содержит норму о возможности распределения бюджетных ассигнований на реализацию ведомственных целевых программ в бюджетах всех уровней РФ. При этом субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно принимать решение как о целесообразности внедрения ВЦП, так и о подходах к формированию нормативно-правовой основы разработки, утверждения и реализации ВЦП [6].

При разработке нормативной правовой базы – постановления администрации города Красноярск от 23.08.2005 № 448 «Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ», и последующем внедрении ВЦП в рамках реализации Программы реформирования муниципальных финансов города Красноярск на 2006–2007 гг. был использован подход, принятый на федеральном уровне. Указанный подход имел ряд недостатков: существовала неопределенность в выборе целевых индикаторов (показателей), характеризующих решение задач программы и хода ее реализации; отсутствовала единая методика оценки эффективности ведомственных целевых программ. Предусматривалось, что ведомственные целевые программы могут формироваться в двух видах:

- утверждаемая ведомственная целевая программа – утверждаемый комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств бюджета города, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами;
- аналитическая ведомственная целевая программа – выделяемая в аналитических целях при подготовке ДРОНД группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств бюджета города, описываемой целевыми индикаторами.

Кроме того, субъекты бюджетного планирования были в праве утвердить ВЦП, намеченную к финансированию из бюджета действующих обязательств и ВЦП, предлагаемую к финансированию (полностью или частично) из бюджета принимаемых обязательств.

В 2009 г. после всестороннего изучения существующего опыта и выбора основных подходов к разработке ВЦП, созвучных с подходами, применяемыми

на уровне субъекта РФ (Красноярский край), порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ был существенно доработан и утвержден постановлением администрации города Красноярск от 07.07.2009 № 86-а «Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ».

Данным постановлением установлены макет ВЦП и отчет о ее реализации, введены показатели, характеризующие достижение цели и результатов реализации программы (целевые показатели и показатели результативности ВЦП), сформированные на основе показателей результативности деятельности органов администрации города. Четко определены органы администрации города, имеющие право разрабатывать ВЦП, исключена возможность разрабатывать ВЦП двух видов, что позволило унифицировать ведомственные целевые программы и повысить долю программных расходов бюджета города Красноярск.

Ежегодная оценка эффективности ВЦП осуществляется в соответствии с постановлением главы города Красноярск от 22.11.2006 № 912 «О порядке проведения оценки эффективности и результативности расходов бюджета города» с использованием следующих критериев:

- полнота и эффективность использования средств бюджета города на реализацию ВЦП;
- степень достижения целевых показателей ВЦП;
- степень достижения показателей результативности ВЦП.

Эффективность реализации ведомственной целевой программы оценивается органом администрации города, реализующим ВЦП, в четыре этапа отдельно по каждому критерию оценки:

1-й этап – оценка эффективности реализации программы по критерию «полнота и эффективность использования средств бюджета города на реализацию программы»;

2-й этап – оценка эффективности реализации программы по критерию «степень достижения целевых показателей программы»;

3-й этап – оценка эффективности реализации программы по критерию «степень достижения показателей результативности программы»;

4-й этап – итоговая оценка эффективности реализации программы.

Указанная методика позволяет однозначно интерпретировать оценку эффективности ведомственных целевых программ, реализуемых на территории города.

Доля расходов бюджета города, постоянно увеличивается: 2009 г. – 66 %; 2010 г. – 92 %; 2011 г. – 87 %.

Ведомственные целевые программы включают в себя все расходы главных распорядителей средств бюджета города.

В 2011 г. в городе Красноярске реализуется 11 ВЦП, которые охватывают все основные сферы деятельности органов местного самоуправления (социальная сфера, транспорт, общественная безопасность, город-

ское хозяйство и т. д.) и, следовательно, большую часть расходов бюджета города.

Кроме того, в городе реализуются долгосрочные городские целевые программы, под которыми понимается комплекс социально-экономических, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, взаимосвязанных и согласованных между собой по задачам, ресурсам и срокам реализации, обеспечивающих эффективное решение наиболее значимых проблем общегородского значения в области экономического, социального, культурного и иного развития города Красноярска. Почти все городские целевые программы включены в состав ВЦП.

С принятием в 2010 г. Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р) наступил новый этап в развитии бюджетной реформы, начатой с внедрения в 2004 г. бюджетирования, ориентированного на результат.

Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. предусматривается внедрение государственных программ, охватывающих все сферы деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, большей части бюджетных ассигнований, и переход к программному формированию бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Под государственной программой Российской Федерации (далее – государственная программа) понимается документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Аналогичное понятие – понятие государственной программы – предстоит ввести на уровне Красноярского края как субъекта Российской Федерации.

Действия для муниципальных образований в данном направлении не определены.

В рамках единой политики Российской Федерации и Красноярского края, в соответствии с приказом Минфина РФ № 194н, Минэкономразвития РФ № 701 от 29.12.2010 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов», постановлением администрации города Красноярска от 14.10.2011 г. № 458 утверждена Программа повышения эффективности бюджетных расходов города Красноярска на 2011–2012 гг. (далее также – Программа).

В рамках Программы предусматривается:

- повышение доли расходов, осуществляемых программно-целевым методом;
- разработка и внедрение муниципальных программ, которые по своей сути схожи с государственными программами;

- проведение оценки эффективности реализации муниципальных программ, с закреплением процедуры возможной корректировки муниципальных программ с учетом фактически достигнутых результатов в ходе их реализации;

- переход к программной структуре бюджета;
- создание системы управленческого учета в части расходов, осуществляемых программно-целевым методом;
- персонализация ответственности за качество финансового управления.

При этом подход к внедрению муниципальных программ, предложенный Программой повышения эффективности бюджетных расходов города Красноярска, имеет существенное отличие от подхода, реализуемого на уровне Российской Федерации. В рамках Программы предлагается трансформировать действующие ВЦП в муниципальные программы.

Как следует из самих определений, понятия государственной программы и ВЦП (в трактовке города) близки.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ» дано следующее определение ВЦП: «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами».

В Красноярске ВЦП решают не тактические задачи, а «цели и задачи деятельности, направленной на осуществление муниципальной политики в установленных сферах, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития города Красноярска, повышение результативности расходов бюджета города Красноярска, и содержащий комплекс мероприятий по их решению с указанием необходимых финансовых ресурсов, ожидаемых результатов и сроков реализации» (постановление администрации города Красноярска от 07.07.2011 г. № 86-а «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ»).

Например, целью ВЦП «Развитие муниципальной системы образования города Красноярска» является повышение качества организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, дополнительного образования, общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города Красноярска, отдыха и оздоровления детей.

Для достижения цели указанной программы предполагается решить следующие задачи:

- создать условия для безопасного и комфортного пребывания в образовательных учреждениях, в том числе через развитие материально-технической базы образовательных учреждений;

– создать дополнительные места в дошкольных образовательных учреждениях и апробировать альтернативные формы дошкольного образования;

– обеспечить обновление структуры и содержания образования, в том числе через внедрение новых образовательных стандартов, использование разных форм получения образования, развитие дистанционного обучения детей с ограниченными возможностями здоровья;

– совершенствовать организацию школьного питания;

– обеспечить развитие системы воспитания, дополнительного образования, выявлять и поддерживать талантливых детей, организовывать отдых детей в каникулярное время;

– формировать систему моральных и материальных стимулов работников образовательных учреждений.

Таким образом, город Красноярск находится в более выигрышном положении, имея опыт реализации ВЦП, которые близки, по сути, государственным программам.

Принципиальные отличия ВЦП и планируемых к формированию муниципальных программ заключаются в следующем:

1) формирование действующих ВЦП происходит вне увязки с долгосрочными целями социально-экономического развития города.

В отличие от действующих ВЦП, новые муниципальные программы должны формироваться исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития города и индикаторов их достижения;

2) инвентаризация расходов бюджета города в 2011 г. на предмет внедрения программно-целевого метода формирования расходов показала, что 87 % всех расходов бюджета – это программные расходы (расходы, сформированные в рамках ВЦП), а 13 % – непрограммные. Из сорока главных распорядителей средств бюджета города двадцать пять имеют программные расходы в объеме 100 %.

Муниципальные программы предполагают охватывать все сферы деятельности органов администрации города и, соответственно, большую часть бюджетных ассигнований.

Не войдут в муниципальные программы расходы, осуществляемые вне системы органов администрации города, например, расходы Красноярского городского Совета депутатов, Избирательной комиссии города Красноярска, Контрольно-счетной палаты города Красноярска. Поскольку данные органы не входят в структуру органов администрации города Красноярска, администрация города не вправе устанавливать для них какие-либо цели и настаивать на принятии программ;

3) в настоящее время ресурсным обеспечением реализации ВЦП являются бюджетные ассигнования, выделяемые из бюджетов всех уровней. Однако бюджетные ассигнования – лишь часть имеющегося в распоряжении органов местного самоуправления ресурса.

Например, не учитывается такой фактор, как налоговые льготы. Направленность у таких льгот самая разная: от развития экономики до решения социальных вопросов.

Немаловажную роль играет и муниципальное имущество: в частности, здания, имущество учреждений, которые в этих зданиях располагаются, активы муниципальных предприятий, которые пока тоже напрямую не оцениваются как ресурс.

Еще один из важнейших ресурсов, который должен быть задействован в рамках реализации муниципальных программ, – это административный ресурс, связанный с теми широкими возможностями, которые дает нормативное регулирование. В некоторых случаях оно позволяет избежать необходимость тратить бюджетные средства для достижения некоего результата. Учесть этот ресурс – важнейшая задача, поэтому в состав муниципальных программ будут включаться планы законотворческой деятельности с концепциями соответствующих законов.

Таким образом, муниципальные программы, в отличие от ВЦП, помимо бюджетных ассигнований будут охватывать другие материальные ресурсы, находящиеся в их распоряжении, а также интегрировать регулятивные (правоустанавливающие, правоприменительные и контрольные) и финансовые (бюджетные, налоговые, имущественные, кредитные, долговые) инструменты для достижения целей;

4) принцип формирования ВЦП – ведомственный. Это означает, что средства на содержание, например, образовательных учреждений, разбросаны по ВЦП всех органов администрации города, имеющих их в своем ведении: главное управление образования администрации города, главное управление культуры администрации города, главное управление по физической культуре, спорту и туризму администрации города.

Принцип формирования муниципальных программ прямо противоположный – это принцип достижения целей. На упомянутом выше примере это означает, что все органы администрации города, имеющие в ведении образовательные учреждения, должны будут передать средства на их содержание и предоставление образовательных услуг в муниципальную программу «Развитие образования».

Когда они будут перемещены в соответствующую муниципальную программу, ответственность за которую будет нести профильный орган администрации города, это серьезно повлияет на качество их управления. Распорядителями бюджетных средств останутся те же органы администрации города, что и сейчас, однако в рамках муниципальных программ им придется гораздо более активно взаимодействовать с органом администрации города, ответственным за реализацию муниципальной программы.

В отличие от действующего порядка разработки, утверждения и реализации ВЦП, порядок формирования муниципальных программ подразумевает более жесткие требования к проведению оценки результа-

тивности и эффективности их реализации, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ. Также появляется требование об обязательной внешней экспертизе муниципальных программ.

Учитывая, что в настоящий момент государственные программы РФ находятся в стадии формирования, отсутствуют методические рекомендации для муниципалитетов по внедрению муниципальных программ, которые по своей сути схожи с государственными программами. Перед муниципалитетом города Красноярска стоит непростая задача: не только внедрить муниципальные программы, но и провести, по сути, реформы муниципального управления. Будут затронуты все аспекты деятельности органов администрации города, и им придется выстраивать свои усилия и собственную структуру именно вокруг муниципальных программ.

T. V. Zelenskaya, I. V. Prostakova, O. S. Goloschapova

USE OF THE PROGRAM BUDGETING TOOLS FOR INCREASE OF EFFICIENCY OF BUDGETARY INVESTMENTS AND OTHER EXPENSES OF BUDGET OF KRASNOYARSK CITY

The authors consider the experience of Krasnoyarsk city on introduction and use of the program budgeting tool for increase of efficiency of budgetary investments and other expenses of Krasnoyarsk budget, on introduction of municipal programs, which are the analog of government programs of the Russian Federation.

Keywords: program budgeting, departmental special-purpose program, municipal program.

Зеленская Т. В., Простакова И. В., Голощапова О. С., 2011

УДК 658.5.012.2

В. В. Куимов, М. А. Рагозина

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПРЕДПРИЯТИЙ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: ПРИНЦИПЫ И ТИПОЛОГИЯ ПРОДУКТОВ

Рассматриваются факторы, оказывающие влияние при формировании производственной программы предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК), требования к инструментам стратегического планирования, а также типология продуктов предприятий ОПК.

Ключевые слова: факторы, принципы, производственная программа, типология продуктов.

Российский оборонно-промышленный комплекс – это совокупность научных, исследовательских, испытательных организаций и предприятий, выполняющих государственный оборонный заказ. ОПК по праву считается одним из ключевых секторов национальной экономики и сохраняет возможности для развития на его основе наукоемкого и высокотехнологичного производства. В настоящее время деятельность предприятий ОПК характеризуется существенным сниже-

Библиографические ссылки

1. Бюджетирование, ориентированное на результат: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России // Фонд «Институт экономики города». М., 2004.
2. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: междунар. опыт и российские перспективы // Финансы. № 3. 2004. С. 9–14.
3. Программный бюджет: лучшая практика / А. А. Беленчук, Л. А. Ерошкина, С. Е. Прокофьев и др. // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. № 1. 2011. С. 5–22.
4. Габуния Ф. Г., Патынян Я. М. Цена эксперимента // Бюджет. № 8. 2008. С. 48–50.
5. Об утверждении Программы реформирования муниципальных финансов города Красноярска на 2006–2007 гг. : постанов. администрат. г. Красноярска от 31.10.2005 г. № 551.
6. Ваксова Е. Е., Моисеев И. В. ВЦП в регионах // Бюджет. № 9. 2008. С. 46–49.

нием объемов государственного оборонного заказа; снижением эффективности использования экономического потенциала; недостаточным финансированием НИОКР; зависимостью от экспортных заказов и высоким уровнем рисков в силу инновационного характера продукции. В этих условиях диверсификация производства, основанная прежде всего на использовании инновационного потенциала, является важнейшим фактором обеспечения как устойчивости,