

## ПЕРЕХОД К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2014 Р.А. Зеленкова\*

**Ключевые слова:** программный бюджет, муниципальная услуга, бюджетная классификация, государственная (муниципальная) программа, муниципальное задание, муниципальное учреждение, показатель результата, бюджетирование, ориентированное на результат.

Рассматривается связь финансового обеспечения оказания муниципальных услуг с ведомственными целевыми программами и целевыми муниципальными программами.

В Российской Федерации с 2004 г. осуществляется последовательное внедрение в бюджетный процесс модели стратегического планирования и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), которая предусматривает взаимосвязь между расходами бюджета и достигнутыми результатами.

В России внедрение БОР определено Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., утвержденной постановлением Правительства от 22 мая 2004 г. № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”, где в качестве цели реформирования бюджетного процесса выступает “создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики”<sup>1</sup>.

В течение последних лет на всех уровнях бюджетной системы внедрено среднесрочное (трехлетнее) бюджетное планирование, а также происходило поэтапное внедрение инструментов БОР, таких как долгосрочные и ведомственные целевые программы; доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств; реестр муниципальных услуг; оценка потребности в услугах и их стоимости; стандарты (показатели) качества услуг; определение объема финансового обеспечения муниципального задания; муниципальное задание на оказание услуг.

Если на федеральном уровне последовательно внедрялись все инструменты БОР, то большая часть муниципальных образований пошла по пути выборочного внедрения методов бюджетирования, ориентированного на

результат. Так, долгосрочные и ведомственные целевые программы и реестры услуг широко распространены в практике муниципального управления, а применение стандартов (показателей) качества носит фрагментарный характер. Методы оценки потребности в муниципальных услугах и оценки полной стоимости их предоставления, как правило, применяются при анализе и планировании деятельности отдельных учреждений (например, при оценке целесообразности перевода бюджетных учреждений в форму автономных учреждений)<sup>2</sup>. Таким образом, на первом этапе реформ на муниципальном уровне накоплен определенный опыт программно-целевого планирования при разработке местных бюджетов.

Принятие Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.<sup>3</sup> открыло новый этап проводимых реформ.

Целью программы по повышению эффективности бюджетных расходов заявлено создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

В 2010-2012 гг. преобразования в бюджетной системе осуществлялись в рамках вышеназванной программы. По большинству ее направлений были достигнуты определенные результаты, в частности, начался переход к

\* Зеленкова Раиса Александровна, кандидат экономических наук, доцент филиала Самарского государственного экономического университета в г. Тольятти. E-mail: raisazelenkova@yandex.ru.

формированию программной структуры расходов бюджетов, стала изменяться система оказания государственных и муниципальных услуг и порядка их финансирования.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены поправки, которые создают правовую основу для формирования и исполнения бюджетов всех уровней на основе государственных и муниципальных программ.

На протяжении последних лет работа по составлению федерального бюджета по программно-целевому принципу уже велась в виде аналитического распределения расходов федерального бюджета по государственным программам в разрезе ГРБС. Тем не менее, впервые федеральный бюджет сформирован в структуре утвержденных государственных программ Российской Федерации только на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. К 2013 г. в 45 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ субъектов РФ, в 16 субъектах утверждены государственные программы, а в 12 субъектах РФ в законах о бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. утверждено (установлено) распределение бюджетных ассигнований по государственным программам<sup>4</sup>. На муниципальном уровне такая работа только начинается.

Программно-целевой подход призван сконцентрировать средства бюджетов на соответствующих направлениях деятельности с целью наиболее эффективного и результативного их использования. Несмотря на накопленный практический опыт в сфере программно-целевого планирования и достижения положительных результатов, решение этой задачи, как отметила Председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова, находится только на начальной стадии, включая федеральный уровень<sup>5</sup>.

Для дальнейшего развития реформ в соответствии с бюджетными посланиями Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 гг. и в 2014-2016 гг. разработана и принята Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.<sup>6</sup> В программе отмечено, что в сфере управления госу-

дарственными и муниципальными финансами сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в частности:

- ♦ отсутствие регламентированной процедуры формирования, рассмотрения и использования в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития;

- ♦ при формировании федерального бюджета на 2014 и плановый период 2015 и 2016 гг., достижение значений показателей государственных программ Российской Федерации, как правило, не учитывалось при планировании бюджетных ассигнований;

- ♦ отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием;

- ♦ неопределенность соотношения и взаимной увязки различных программно-целевых инструментов;

- ♦ незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования;

- ♦ формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

- ♦ отсутствие эффективной методологической базы и ответственности за качество подготовки финансово-экономических обоснований программ.

Программой определено развитие государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

Программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая программа своей целью прямо увязана с тем или иным стратегическим итогом деятельности ведомства. В свою очередь, стратегические итоги деятельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности правительства<sup>7</sup>.

На муниципальном уровне особенность составления программного бюджета заклю-

чается в том, что именно муниципальные учреждения, подведомственные ГРБС, оказывают муниципальные услуги в таких отраслях, как образование, здравоохранение, культура и др. Финансовое обеспечение оказания этих услуг должно являться частью ведомственных целевых программ ГРБС, которые, в свою очередь, должны входить в целевые муниципальные программы. Соответственно, муниципальные задания для учреждений должны основываться на целях и задачах ведомственных целевых программ. Таким образом, возникает необходимость интеграции показателей муниципальных заданий с показателями ведомственных целевых программ и целевых программ муниципального образования. Цели и задачи программ формулируются в наиболее обобщенном виде и конкретизируются в виде мероприятий, как правило, муниципальных услуг, оказание которых обеспечивается соответствующим финансированием. Поэтому реализация целевых программ в рамках программного бюджета может быть осуществлена только при условии финансирования конкретных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями<sup>8</sup>. Схематично реализацию программного бюджета можно представить следующим образом (рис. 1).

На муниципальном уровне внедрение современных методов и инструментов БОР часто вызывает методологические затруднения. Ввиду отсутствия федеральных методических рекомендаций по внедрению и практическому использованию большинства инструментов, вводимых в действие в ходе бюджетной реформы, сложилась большая потребность в таких рекомендациях и в описании практик

и технологий применения соответствующих инструментов.

Тем не менее, в ряде муниципальных образований успешно разрабатывается и внедряется методология по переходу на бюджетирование, ориентированное на результат. Наиболее успешно эта работа проводится в Пермском крае, Тверской, Ленинградской областях, Республике Марий Эл, в городах Москве, Сургуте, Братске, Барнауле, Рязани, Пензе, Казани и др.

Наибольшее распространение в качестве формы увязки финансовых ресурсов с целями и задачами деятельности органов управления получили муниципальные целевые программы. Однако анализ этих документов показывает, что в большинстве своем они обладают существенными недостатками, которые не позволяют считать их инструментом БОР. Сохраняется отмеченный еще в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. формальный характер применяемых методов программно-целевого планирования. Это проявляется в следующих особенностях использования данного инструмента:

- ◆ программы не увязаны с целями и задачами социально-экономической политики муниципального образования;
- ◆ результаты реализации программы четко не сформулированы и не имеют количественных измерителей;
- ◆ объем финансирования программ утверждается без учета реальных бюджетных ограничений, т.е. программы не финансируются в полном объеме;
- ◆ отсутствует мониторинг результативности реализации программ, перспективы их

Программный бюджет		
Стратегические цели и задачи	↓↓	Муниципальные программы
Тактические цели и задачи	↓↓	Ведомственные целевые программы
Мероприятия (1, 2, 3 и т.д.)	↓↓	Ведомственные целевые программы
Инструменты реализации	↓↓	Реестры муниципальных услуг. Оценка потребности в муниципальных услугах и их стоимости. Определение объема финансового обеспечения муниципального задания. Стандарты качества услуг. Муниципальное задание на оказание услуг
Достижение непосредственных результатов	↓	
Достижение конечных результатов	↓	

Рис. 1. Схема реализации программного бюджета

финансирования не увязаны с достигнутыми результатами<sup>9</sup>.

До настоящего времени финансовое обеспечение целевых программ и финансирование муниципальных услуг осуществляются независимо друг от друга, без анализа структуры расходов в разрезе программ и услуг. Интеграция этих двух параллельно существующих процессов будет способствовать повышению результативности финансирования муниципальных услуг и целевых программ, так как будет исключено нерациональное использование бюджетных средств. Связующим звеном между целевыми программами и финансовым обеспечением оказания услуг выступает муниципальное задание, доводимое до муниципальных учреждений. Объем финансового обеспечения муниципальных заданий всех подведомственных учреждений главного распорядителя бюджетных средств должен составлять объем финансирования каждой ведомственной целевой программы. Только в этом случае бюджетные ассигнования будут распределены согласно целям и задачам программы отраслевого ведомства. Все это определяет необходимость систематизации показателей результатов.

По нашему мнению, показатели результатов и их оценку по сфере применения необходимо классифицировать следующим образом:

1) для органов местного самоуправления в целом, что отражает эффективность работы всей администрации, достижение социальных эффектов и оценку результативности муниципальных программ;

2) для главных распорядителей бюджетных средств (отраслевых ведомств - структурных подразделений местных администраций):

◆ достижение конечных результатов и оценка результативности ведомственных целевых программ;

◆ достижение запланированных объемов финансирования в разрезе услуг и сопоставление их с достигнутыми результатами (для расчета эффективности);

3) для муниципальных учреждений:

◆ достижение непосредственных результатов и оценка объемов, качества муниципальных услуг, степени удовлетворенности потребителей услуг;

◆ соответствие фактических параметров услуг установленным стандартам или показателям качества.

Показатели непосредственных результатов: объем услуг, их качество, объем финансирования должны доводиться ГРБС до учреждений в муниципальном задании. Государственное (муниципальное) задание становится, с одной стороны, одним из основных инструментов для повышения качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, с другой стороны, инструментом планирования бюджетных ассигнований на оказание услуг в рамках программ. Тем не менее, несмотря на то, что государственные (муниципальные) задания являются обязательным инструментом БОР с 1 января 2009 г., их использование во многом остается формальным. В частности, преобладает практика определения объемов финансового обеспечения муниципальных заданий на основании достигнутых объемов расходов в прошлых периодах.

В настоящее время сложности при формировании государственных (муниципальных) заданий прежде всего связаны с отсутствием методик формирования и финансового обеспечения заданий, методик формирования нормативов затрат на оказание услуг по отраслям социальной сферы, с отсутствием единого классификатора муниципальных услуг.

Автор разделяет, в частности, подход к определению объемов финансирования услуг на основе использования ключевых показателей качества услуг<sup>10</sup>.

Внедрение в практику формирования и исполнения программного бюджета требует внесения соответствующих изменений в бюджетную классификацию, которые позволят составлять и вести учет исполнения бюджета в разрезе и целевых программ, и муниципальных услуг.

Действующая в настоящее время бюджетная классификация расходов<sup>11</sup> не содержит программной классификации, как и классификации расходов в разрезе муниципальных услуг. Бюджетная классификация расходов слишком детализирована и с ее помощью невозможно осуществлять планирование, учитывать расходы по конкретным целевым программам. Фактически она позволяет лишь осуществлять контроль за целевым расходованием бюджетных средств и не дает возможности проводить анализ расходов бюджета на оказание услуг органами власти и

Главный распорядитель бюджетных средств	Целевая программа	Вид услуги	Статья классификации операций сектора государственного управления, относящаяся к расходам (зароботная плата, начисления на заработную плату, коммунальные расходы и т.д.)
1 уровень	2 уровень	3 уровень	4 уровень

Рис. 2. Структура предлагаемой программной классификации расходов бюджета

муниципальными учреждениями и обосновывать результаты расходов в соответствии с приоритетами муниципальной политики.

Изменения бюджетной классификации расходов должны обеспечить формирование программной структуры расходов бюджета. Структура предлагаемой классификации расходов бюджета представлена на рис. 2.

Целевые программы должны охватывать все расходы бюджета. На начальном этапе перехода к программному бюджету часть расходов, которые сложно отнести к той или иной программе, может не включаться в программы и учитываться обособленно.

В целом, по нашему мнению, основными направлениями внедрения программного бюджета на муниципальном уровне являются:

- ♦ обеспечение перехода к программному бюджету путем интеграции показателей результатов и объемов финансирования муниципальных программ и ведомственных целевых программ с показателями результатов и объемов финансового обеспечения муниципальных заданий на оказание услуг;

- ♦ внесение изменений в бюджетную классификацию расходов, позволяющих осуществлять составление и исполнение бюджетов в разрезе целевых программ и муниципальных услуг.

Предлагаемые меры позволяют установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации муниципальных программ, оказания муниципальных услуг и объемом требуемых для этого бюджетных ассигнований; повысить обоснованность бюджетных расходов и более эффективно распределять бюджетные ассигнования между целевыми программами в соответствии с приоритетами муниципальной политики.

<sup>1</sup> Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах :

утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”. URL : <http://www.consultant.ru>.

<sup>2</sup> Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления. URL : <http://www.urbaneeconomics.ru>.

<sup>3</sup> Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. URL : <http://www.consultant.ru>

<sup>4</sup> Тимофеева О.И. Государственные программы в бюджетном процессе // Финансы. 2013. № 11. С. 13.

<sup>5</sup> Повышать эффективность бюджетных расходов // Финансы. 2013. № 10. С. 3.

<sup>6</sup> Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 дек. 2013 г. № 2593-р. URL : <http://www.consultant.ru>.

<sup>7</sup> Технология подготовки программного бюджета / М.П. Афанасьев [и др.]. URL : <http://info.minfin.ru/files>.

<sup>8</sup> Зеленкова Р.А. Финансирование муниципальных услуг на современном этапе // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 7 (105). С. 28.

<sup>9</sup> Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. М. : ИЭПП, 2008. 184 с.

<sup>10</sup> Мазеев П.Е., Павлович В.Е. Механизм финансирования государственной услуги в бюджетировании, ориентированном на результат // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 9 (107). С. 28-55.

<sup>11</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. М. : Проспект : КноРус, 2013. С. 20-25; Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2014. 128 с.

Поступила в редакцию 11.04.2014 г.