

ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ – ЭФФЕКТИВНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

На основе анализа действующих и проектируемых нормативных правовых актов различного уровня в статье рассматриваются современное состояние и перспективы развития целевого бюджетного программирования как современного базового метода административного управления.

Ключевые слова: целевое бюджетное программирование, реформы, бюджетирование, концепция, целевые программные бюджеты.

Современное состояние. Началом официального возрождения в современной России методов целевого программирования можно считать, несмотря на наличие федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [1], только выход постановления правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [2], которым была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах и утверждено Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Концепция [2] была разработана, как сказано в ее преамбуле, «во исполнение бюджетных посланий Президента Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, с учетом одобренных Правительством Российской Федерации принципов реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации» и была направлена на «повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации».

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано «разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям указанной Концепции».

Суть реформы состояла в «смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров». При этом «бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ».

Таким образом, основную часть новых бюджетов различных уровней должны составлять целевые

бюджетные программы различных видов (федеральные и ведомственные). В шестом разделе Концепции [2] под названием «Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования» было сказано, что «основное направление реформирования бюджетного процесса – переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактически или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по детальным позициям бюджетной классификации), программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента».

Было также определено, что относительно новый вид целевых программ – ведомственные целевые программы должны стать основной формой программно-целевого бюджетного планирования в связи с тем, что имеют «целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора». Развитие понятия «ведомственные целевые программы», их типизация и регламентация основных этапов программного процесса были даны в постановлении правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [3].

Анализируя основные этапы развития целевого программирования в современный период (после 2000 года), следует упомянуть июльское 2006 года заседание государственного совета Российской Фе-

дерации, где был рассмотрен вопрос о механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов [4]. Во вступительном слове В.В. Путин, в частности, сказал: «Стратегические планы развития это всегда крайне сложная и ответственная тема ... здесь пока больше вопросов, чем ответов. Кроме того, налицо и большой разброс мнений ... Вместе с тем, формирование планов и программ вполне совместно с рыночными условиями хозяйствования. И вы знаете, что практически все развитые экономики и крупнейшие бизнес-корпорации вырабатывают такие стратегии развития в рыночных условиях ... На сегодняшний день большинство субъектов Федерации приняли свои концепции социально-экономического развития. Но глубина проработки этих программ, их практическая применимость пока не всегда отвечают уровню стратегических задач. Мало помогают они и в проведении эффективной социальной и демографической политики в стране ... Полагаю, что критериями состоятельности региональных программ должны быть прежде всего рост объемов производства и доходов консолидированных бюджетов регионов, а также эффективное использование имеющихся финансовых, материальных и людских ресурсов» [4].

Во исполнение решений этого заседания была разработана первая в современной истории Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5].

В аналитическом разделе Концепции [5] отмечено, что сегодня «в процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода».

В региональном разделе Концепции [5] записано: «Долгосрочные (федеральные) целевые программы должны определять цели для региональных и муниципальных целевых программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а в совокупности такие программы призваны сформировать благоприятную среду для реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса».

В этих условиях одним из принципов межбюджетных отношений федерального центра и субъектов Российской Федерации является «программное финансирование, предусматривающее предоставление в рамках долгосрочных (федеральных) целевых программ субсидий на реализацию соответствующих региональных программ, что позволит оценить перспективы развития соответствующей отрасли в конкретном субъекте Российской Федерации и эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти по реализации программы» [5].

Положения Концепции [5], связанные с реализацией целевого бюджетного программирования, были конкретизированы в Основных направлениях дея-

тельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года [6].

В сфере создания эффективного государства Основные направления [6] предусматривают «создание системы стратегического управления», программные документы которой «на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей». В рамках создания системы стратегического управления предстоит сформировать «сквозную систему документов долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, на которой будут базироваться принятие расходных обязательств Российской Федерации и формирование федерального бюджета» [6].

Такая система должна обеспечить «оптимизацию расходных обязательств и ориентацию деятельности органов власти на достижение долгосрочных социально-экономических целей» с использованием «нового элемента бюджетного планирования – долгосрочных целевых программ», которые «будут разрабатываться в соответствии с важнейшими приоритетами и охватывать все виды бюджетных расходов» [6].

Проведенный анализ официальных документов позволяет сегодня говорить о наличии двух, пока слабо связанных между собой направлений реализации методов целевого программного управления в новых рыночных условиях. Первое, которое можно назвать оперативно-тактическим, связано с использованием краткосрочных (один год) и среднесрочных (3-5 лет) программ при бюджетировании деятельности органов исполнительной власти – финансовое планирование. Второе, тактико-стратегическое, связано со среднесрочным (3-5 лет) и долгосрочным (10 лет) программированием социально-экономического развития административно-территориальных образований – экономическое планирование. В обоих направлениях присутствует тактическая скользящая составляющая, выраженная в среднесрочном (год плюс два) бюджетировании и среднесрочном (3 года) программировании. Наблюдается также неизбежный, обусловленный системным характером целевого программирования и взаимосвязью экономики и финансов, процесс постепенного хронологического сближения и содержательного взаимопроникновения названных направлений.

Кроме того, наблюдается технологическое воссоединение программ и бюджетов, превращение программного и бюджетного процессов в единый программно-бюджетный процесс, а программных и бюджетных документов – в единый программный бюджет. Программно-бюджетный процесс является циклическим и включает хорошо известные, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации этапы: проектирование программного бюджета (бюджета, состоящего из целевых программ различного вида); рассмотрение и утверждение проекта программного бюджета; исполнение, мониторинг и контроль; отчет, анализ и аудит; рассмотрение и утверждение отчета об исполнении программного бюджета. Технология целевого программирования

достаточно удачно вписывается в бюджетный процесс и уже сегодня включает важнейший этап «отчет, анализ и аудит», связанный с оценкой результативности и эффективности программных мероприятий.

Перспективы развития. Официальная бюджетная политика предполагает дальнейшее развитие и совершенствование экономического и финансового целевого программирования. Несмотря на кризис, планируется дальнейшая реализация Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5] и ее первого этапа – Основных направлений деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года [6].

В мае 2009 года в бюджетном послании [7], содержащем «основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2010-2012 годах», президент Российской Федерации, формулируя одну из десяти основных задач, определил условия получения «мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля»: «при принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов». В качестве одного из направлений «совершенствования технологии формирования и исполнения бюджета» было названо «внедрение программно-целевого принципа бюджетного планирования» с возможным переходом, «начиная с 2011 года, к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов» [7].

Важной составляющей современного этапа совершенствования применения целевого программно-управления является начало формирования систем оценки результативности и эффективности деятельности органов субфедерального и муниципального уровня, положенное указами президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [8] и от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [9].

Постановлением правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [10] и распоряжением правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффек-

тивности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [11] утверждены методики мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти и типовые формы докладов высших должностных лиц соответствующего уровня о достигнутых значениях этих показателей.

Сегодня можно говорить лишь о начале этого процесса, также достаточно сложного и противоречивого. Однако необходимость продолжения этой работы на основе систематизации представлений о результативности и эффективности административной деятельности и социально-экономического функционирования и развития территорий является бесспорной. Причем, делать это необходимо именно в системе целевого программного управления, как формирование завершающего этапа цикла программно-бюджетного процесса соответствующего уровня.

Анализируя современное состояние применения метода целевого программирования в административной деятельности, нельзя не упомянуть проект Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, опубликованный на сайте Минфина России в конце февраля текущего года. В качестве «основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов» предполагается использовать систему долгосрочных и ведомственных целевых программ, построенную на основе «интеграции стратегических (политических) целей и всей совокупности мер для их достижения». Система долгосрочных и ведомственных целевых программ позволит формировать эффективные программные бюджеты.

Появление такой программы следует рассматривать, как второй важный шаг (первым было принятие Концепции 2004 года [2]) по пути систематизации административного целевого программирования. Несмотря на некоторые разногласия с Минэкономразвития России, официального принятия Программы можно ожидать во втором квартале текущего года.

Литература:

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс.
2. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс.
3. Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс.
4. О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов : стеногр. отчет

заседания Гос. совета РФ ; Москва, 21 июля 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru>

5. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс. – М., 2010

6. Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации : распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1663-р [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс.

7. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 23.06.08 (о бюджетной политике в 2009-2011 годах) [Электронный ресурс] : БД КонсультантПлюс.

8. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации : указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825. БД КонсультантПлюс.

9. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 : БД КонсультантПлюс.

10. О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 607 : БД КонсультантПлюс.

11. О реализации указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» : распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р [Электронный ресурс]: БД КонсультантПлюс.