

Глухов К.В.

ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ В РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ (НА ПРИМЕРЕ МОСКВЫ)

В последние годы интерес различных структур (как государственных, так и частных) к планированию, прогнозированию и разработке вероятных сценариев будущего стремительно возрастает вследствие того, что мир становится многосложным, самые разные факторы влияют на ситуацию в политике, экономике и других областях общественной жизни и все они становятся более взаимосвязанными. Этим объясняется стремление органов власти и частных корпораций понимать, предвидеть и направлять в благоприятном для себя направлении возможные следствия происходящих перемен.

Планирование – это не только и не столько пассивное наблюдение и разработка сценариев изменения внешней среды, но и создание вариантов собственных действий по достижению намеченных целей в условиях изменения внешней среды.

На государственном уровне переход к практике планирования подразумевает в первую очередь изменения в бюджетной политике, планирование будущих финансовых и иных затрат и увязывание с ними ожидаемых результатов (здесь необходимо отметить взаимосвязь перспективного планирования с политическим планированием, которое проявляется в конкретизации путей реализации намеченных политических и социальных проектов).

Так, переход к среднесрочному (многолетнему) планированию в бюджетной практике большинства развитых стран (США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия и др.) за последние десятилетия стал одним из основных эле-

ментов бюджетных реформ. Суть этого изменения заключается в следующем: бюджет на очередной финансовый год становится частью многолетнего (как правило, трехлетнего) бюджетного плана и допускает корректировку значений показателей и проектирования с помощью программно-целевых методов.

Перспективное планирование в Российской Федерации

В Российской Федерации планирование на государственном уровне внедряется с середины 1990-х гг., когда в практику был введен термин «Федеральная целевая программа»¹. Ныне принят трехлетний федеральный бюджет, реализуется ряд целевых программ в рамках системы БОР (бюджетирования, ориентированного на результат), осуществляются перспективное финансовое планирование, формирование реестра расходных обязательств субъекта бюджетного планирования (СБП)², а также готовятся доклады о результатах и основных направлениях деятельности СБП. Цель подобных реформ – отказ от сметного финансирования (на основе индексации сложившихся затрат по позициям бюджетной классификации) и переход на программно-целевое бюджетное планирование. Благодаря этому возникает возможность направлять бюджетные ресурсы на достижение конечного общественнозначимого и, как правило, количественно измеримого результата деятельности администраторов бюджетных средств.

Однако стоит отметить, что на практике развитие среднесрочного бюджетного планирования и повышение эффективности реализации инструментов системы БОР (речь прежде всего, идет о ведомственных целевых программах) сталкиваются с отсутствием необходимых изменений в законодательстве, в части образования четкой взаимосвязи между программно-целевым планированием и бюджетной практикой. Таким образом, в Российской Федерации роль перспективного финансового плана сводится к справочно-информационному сопровождению проекта бюджета на отдельно взятый год.

Тем не менее необходимость внедрения инструментов перспективного планирования как одного из способов повысить качество и эффективность вложения бюджетных средств очевидна³. Это касается как федерального, так и регионального уровня. Заметим к тому же, что при внедрении описанных выше методов на федеральном уровне сохраняется необходимость приведения региональных бюджетных процессов к нормам федерального законодательства.

Рекомендации по смещению акцентов бюджетного процесса содержатся в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

На региональном уровне ключевым направлением реформирования бюджетной системы стало внедрение четырех базовых инструментов БОР⁴.

Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации

Этот документ позволяет определить объемы бюджета действующих обязательств и дать возможность осуществлять среднесрочное финансовое планирование на основании точных данных об обязательствах общественной структуры (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) о представлении бюджетного финансирования⁵. Данный порядок утвержден Постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 № 440.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта Российской Федерации

В этом документе представлена стратегия деятельности властей субъекта РФ по достижению поставленных целей и задач развития в среднесрочной перспективе (три года). Подготовка доклада регламентируется Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Процедуры формирования, утверждения, реализации и прекращения региональных целевых программ и ведомственных целевых программ

Реализация подобных программ напрямую связана с принципом «финансирование, выделяемое на достижение определенных результатов». Регламентирующий документ – Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29.04.2005 № 239.

Перспективное (среднесрочное) финансовое планирование

Финансовый план (бюджет), составляемый более чем на год (в современной российской практике речь, как правило, идет о периоде в три года). Регулирующий нормативно-правовой акт – Постановление Правительства РФ от 06.03.2005 № 118 об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Рассмотрим процесс внедрения методов перспективного планирования и реформирования бюджетной системы на примере Москвы.

Перспективное планирование на примере Москвы

Элементы перспективного планирования в бюджетной практике Москвы появились в 2001 г., когда были приняты Закон города Москвы от 11.07.2001 № 34 «О государственных целевых программах в городе Москве». Таким же элементом можно признать Адресную инвестиционную программу (АИП), частью которой являются реализуемые в городе инвестиционные проекты и программы. Стоит сразу отметить, что не все реализуемые в городе программы включены в АИП, ряд программ утверждается отдельным постановлением.

Эта программа утверждается на каждый предстоящий год постановлением Правительства Москвы, причем средства могут перераспределяться между программами и во время их реализации.

Технология реализации инвестиционных программ (как входящих в состав АИП, так и не входящих) утверждена постановлением Правительства Москвы от 12.12.2006 № 968-ПП «О мерах по совершенствованию подготовки и реализации инвестиционных градостроительных проектов в городе Москве». Существуют прецеденты софинансирования инвестиционных программ за счет средств федерального бюджета: Распоряжение Правительства Москвы от 30.04.2008 № 925-РП «О долевом финансировании объектов дорожно-мостового строительства из средств федерального бюджета в 2008 г.».

Контроль за реализацией всех инвестиционных проектов осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 27.06.2006 № 444-ПП «Об усилении контроля и ответственности за реализацию инвестиционных проектов на территории города Москвы».

Тем не менее стоит отметить, что указание на необходимость применения системы БОР как комплексного набора инструментов отсутствует (в отличие от федерального уровня) в бюджетной практике Москвы. Четко определяются лишь некоторые элементы программно-целевого планирования, такие как целевые и инвестиционные программы, инвестиционный план, реестр расходных обязательств и т.п., в которых, в частности, должны быть отражены цели и промежуточные результаты, качественные и количественные результаты достижения целей и промежуточных результатов с помощью показателей деятельности. Однако необходимо признать, что, несмотря на то что упоминание системы БОР отсутствует в московском бюджетном законодательстве, большинство ее инструментов используется в бюджетной практике города.

Для более полного понимания нынешней ситуации рассмотрим внедрение каждого из перечисленных выше инструментов БОР.

Перспективное (среднесрочное) финансовое планирование

К 2005 г. в Москве были внедрены формы среднесрочного планирования в социально-экономической и бюджетной сферах. Прогноз, равно как и финансовый план, стал разрабатываться на три года. Методические рекомендации также предусматривают скользящее трехлетнее планирование.

О возможности увеличить сроки планирования свидетельствуют, в частности, Постановление Правительства Москвы 26.06.2006 № 177-РМ «О разработке стратегии развития Москвы на период до 2030 года» и заявления некоторых высокопоставленных чиновников. Так, руководитель департамента экономической политики и развития Москвы Марина Оглоблина заявила о разработке стратегии развития города до 2025 г. – задаче, которая была поставлена мэром города Ю.М. Лужковым в 2006 г. По ее словам, «стратегия должна быть построена на основе оценки состояния развития в городе различных отраслей его экономической деятельности и должна выявить основные проблемы, стоящие перед экономикой и нуждающиеся в разрешении в период до 2025 г.»⁷.

Реестр расходных обязательств города Москвы как субъекта Российской Федерации

Использование этого инструмента БОР регламентирует в первую очередь Постановление Правительства Москвы от 14.03.2006 № 180-ПП «О порядке ведения реестра расходных обязательств города Москвы». Как отмечено в этом постановлении, «данные реестра расходных обязательств города Москвы являются основой для формирования перспективного финансового плана и разработки проекта бюджета города Москвы на соответствующий финансовый год»⁸.

В этом документе обозначаются ответственные лица за ведение реестра, порядок формирования реестра, сроки представления информации и порядок внесения изменений, а также содержится собственно образец реестра.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта Российской Федерации

В том виде, в каком используется этот инструмент БОР на федеральном уровне и в ряде регионов, в бюджетной практике Москвы он не применяется. Однако если говорить о роли Доклада о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) как об отчетном документе, то его аналоги можно найти в ежегодных постановлениях правительства Москвы об итогах выполнения городских программ за предыдущий год и о планах на следующий.

Одним из последних примеров является Постановление от 12.02.2008 № 112-ПП «О предварительных итогах выполнения Программы Правительства Москвы за 2007 г. и Программе Правительства Москвы на 2008 г.». В нем подводятся итоги реализации целевых программ, адресной инвестиционной программы города и программ округов столицы. Конкретными результатами реализации вышеупомянутых программ служит ряд количественно измеримых показателей, например: индекс выпуска продукции и услуг по базовым видам экономической деятельности, в % к предыдущему году; валовый региональный продукт, в % к предыдущему году; объем промышленной продукции, в % к предыдущему году; и др.

Как и в ДРОНДах, в программе Правительства Москвы на 2008 г. определен ряд целей, на реализацию которых она направлена. В программе определены количественные значения показателей, определяющие эффективность ее реализации, перечислены мероприятия по воплощению в жизнь намеченных целей (с указанием ответственных структур и сроков исполнения), расписан бюджет, выделяемый на программу в целом и на каждое мероприятие в отдельности. В принципе, эта программа своего рода свод указаний для всех городских и окружных целевых программ.

Отличие этой программы от ДРОНДа проявляется прежде всего в ее структуре, так как структура данной программы четко не обозначена в городских НПА (структура ДРОНДа и его наполнение достаточно четко прописаны в НПА), а по смысловой нагрузке эти документы во многом похожи.

В качестве отчетных также стоит упомянуть ряд внутренних итоговых документов, которые появляются на регулярной основе.

Наиболее важным и объемным из них является Постановление Правительства Москвы от 29.04.2008 № 356-ПП «Об итогах работы Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы за 2007 год и задачах по выполнению инвестиционной программы первого полугодия и 2008 г. в целом». Существуют и другие итоговые документы, такие как Постановление Правительства Москвы от 06.05.2008 № 373-ПП «Об итогах работы жилищно-коммунального и топливно-энергетического хозяйств города Москвы в зимний период 2007–2008 гг. и задачах по подготовке к зиме 2008–2009 гг.».

Процедуры формирования, утверждения, реализации и прекращения региональных целевых программ и ведомственных целевых программ

По этому направлению применения программно-целевых методов Москва стала одним из первых среди российских регионов и даже в чем-то опередила федеральный уровень. Так, Закон города Москвы от 11.07.2001 № 34 «О государственных целевых программах в городе Москве» (который был дополнен Поста-

новлением Правительства Москвы от 17.01.2006 № 33-ПП «О порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве») обеспечил правовую основу для внедрения программно-целевых методов в практику управления городским хозяйством.

В настоящее время на городском уровне существует два основных типа программ: адресная инвестиционная программа Москвы и городские целевые программы (о программах округов говорилось выше).

Внедрение ведомственных целевых программ как инструмента (прежде всего как способа межведомственного взаимодействия, в отличие от целевых программ, реализация которых зачастую находится в сфере ответственности одного из подразделений исполнительной власти) в Москве, впрочем как и на федеральном уровне, находится на стадии разработки положения.

Выводы и рекомендации по развитию системы перспективного планирования в бюджетной практике города Москвы

Большинство инструментов бюджетного планирования и инструментов БОР нашли свое применение в бюджетной практике Москвы. Наличие практически всех аналогов федеральных инструментов бюджетного планирования и инструментов БОР свидетельствует о том, что необходимость планирования затрат и прогнозирования предстоящей отдачи от финансирования находит отклик у московского руководства.

Конечно, о полном внедрении перечисленных выше принципов говорить пока преждевременно. Во-первых, во всех финансовых документах Москвы планирование продолжает осуществляться по видам затрат, стоимостным показателям, также используется кассовый метод выполнения бюджета, что соответствует российскому законодательству, но противоречит общей концепции БОР⁹. Во-вторых, бюджетное законодательство Москвы до сих пор не предусматривает применения программно-целевых методов как основного средства управления финансовыми средствами. Но этот недостаток является общероссийским, и при наличии политической воли он устраним.

В качестве *рекомендаций* по дальнейшему развитию системы планирования в Москве можно предложить следующие меры.

1. Для упорядочения изменений в городском законодательстве необходимо законодательно закрепить понятия стратегического и перспективного планирования, согласовав понятийный аппарат с терминами, используемыми на федеральном уровне. Необходимо также подробно описать все инструменты системы перспективного планирования и однозначно заявить о приоритетности ее внедрения в бюджетную практику города, поскольку она предусматривает более эффективное расходование средств и предполагает комплексный подход к планированию жизнедеятельности города на среднесрочную и долгосрочную перспективы.
2. Построение четкой *иерархии* инструментов системы планирования и обозначение их взаимосвязи (например, какой вид программ является более приоритетным, а какие программы – часть более крупных программ, как, например, в случае с АИП). Детально расписать механизм функционирования этой системы (например, последовательность подачи заявок на формирование целевых программ и ответственные за их реализацию).

3. Привести систему целей развития города Москвы в соответствие с системой целей Правительства РФ и закрепить ответственных (в данном случае это структурные подразделения московского правительства) за реализацию каждой из намеченных целей.
4. В обязательном порядке предусмотреть внедрение программного «иерархического» принципа во все предусматриваемые расходы городского бюджета. Иначе говоря, любая функция каждой из структурных единиц городской власти должна быть отмечена в одной из программ, где указаны предполагаемые результаты за предоставленное финансирование.
5. Соотнести разработанный перспективный план развития города со сценарными условиями «внешней среды», т.е. предусмотреть альтернативные варианты развития Москвы при изменении внешней среды (доходы бюджета, уровень инфляции и т.п.).
6. Требуется разработка методологической составляющей применения методов перспективного планирования, которую можно поручить экспертным сообществам и исследовательским центрам.
7. Необходимо организовать обучение персонала методикам применения инструментов перспективного планирования, для того чтобы было возможно освоить новую технологию многоуровневого планирования (моделирования) хотя бы на «идеологическом» уровне.

Предложенные меры, с одной стороны, во многом повторяют федеральный опыт, что в принципе логично и закономерно в рамках приведения к *единому стандарту* применения системы перспективного планирования в бюджетной практике федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов Российской Федерации. Но, с другой стороны, предлагается ряд новых решений, позволяющих подчеркнуть региональное своеобразие и учесть специфику Москвы.

Реализация этих мер позволит построить четкую иерархию применяемых инструментов, исключив двоякое толкование норм применения, позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств и создаст механизм, позволяющий оперативно и адекватно выявлять и реагировать на возникающие угрозы и изменения внешней среды.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Постановление Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 г.
- ² Субъект бюджетного планирования в системе федеральных органов исполнительной власти – федеральное ведомство, которое напрямую подчинено Правительству или Президенту РФ.
- ³ Бюджетирование, ориентированное на результат: Обзор опыта и подходы к внедрению на региональном уровне. М., 2007. С. 15.
- ⁴ Там же. С. 41.
- ⁵ Там же.
- ⁶ <http://www.regnum.ru/news/813465.html>
- ⁷ Постановление Правительства Москвы от 14.03. 2006 № 180-ПП «О порядке ведения Реестра расходных обязательств города Москвы».
- ⁸ Газетов А.Н., Шилкин М.И. НИР «Подготовка проекта “Методики разработки инвестиционной программы города Москвы на трехлетний период”», www.fond-npo.ru. М., 2005. С. 5.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.04.2004 № 249 «Об утверждении Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 16.07.2005 № 440.
3. Постановление Правительства РФ от 29.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
4. Постановление Правительства РФ от 06.03.2005 № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».
5. Постановление Правительства Москвы от 11.01.2005 № 3-ПП «О совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ в городе Москве».
6. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

7. Закон города Москвы от 11.07.2001 № 34 «О государственных целевых программах в городе Москве».
8. Постановление Правительства Москвы от 17.01.2006 № 33-ПП «О порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве».
9. Постановление Правительства Москвы от 14 марта 2006 № 180-ПП «О порядке ведения Реестра расходных обязательств города Москвы»
10. Постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2006 г. № 102-ПП «О Порядке разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчетов об их исполнении».
11. Постановление Правительства Москвы от 12 февраля 2008 г. № 112-ПП «О предварительных итогах выполнения Программы Правительства Москвы за 2007 год и Программе Правительства Москвы на 2008 год».
12. Постановление Правительства Москвы от 14 марта 2006 г. № 180-ПП «О порядке ведения Реестра расходных обязательств города Москвы».
13. *Акофф Р.Л.* Планирование в больших экономических системах. М. Советское радио, 1972.
14. *Акофф Р.Л.* Акофф о менеджменте. СПб.: Питер, 2002.
15. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия. СПб.: Питер, 1999.
16. Бюджетирование, ориентированное на результат: Обзор опыта и подходы к внедрению на региональном уровне. М.: ЛЕНАНД, 2007.
17. *Газетов А.Н., Шилкин М.И.* НИР «Подготовка проекта “Методики разработки инвестиционной программы города Москвы на трехлетний период.”» М., 2005. www.fond-npo.ru
18. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование. Организация систем. М., 1991.
19. <http://www.regnum.ru/news/813465.html>
20. http://en.wikipedia.org/wiki/Analytic_Hierarchy_Process