

УДК 338.2

## **СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ**

**Гергенов М.М.**

*магистрант,*

*Сибирский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,*

*Новосибирск, Россия*

**Аннотация:** Применение программно-целевого метода бюджетирования становится повседневной реальностью в регионах и муниципалитетах. В данной статье автор обращает внимание на реализацию данного метода в городском округе «г. Улан-Удэ», а также выявляет некоторые практические проблемы в этой области. Целью данной работы является разработка практических рекомендаций по решению проблемных вопросов фактического применения программного подхода к управлению бюджетом в разрезе муниципального образования. В ходе исследования применены следующие научные методы: сравнительный анализ, обобщение. В результате исследования обоснованы направления совершенствования программно-целевого инструментария.

**Ключевые слова:** муниципальный бюджет, городской округ, программно-целевой метод, муниципальные программы.

## **MODERN PRACTICE OF PROGRAM-BASED BUDGETING IN THE MUNICIPALITY**

**Gergenov M.M.**

*Post- graduate student,*

*Siberian Institute of Management - branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Novosibirsk, Russia*

**Abstract:** The application of the program-based budgeting method is becoming a daily reality in the regions and municipalities. In this article, the author draws attention to the implementation of this method in the city district "Ulan-Ude", and also identifies some practical problems in this area. The purpose of this work is to develop practical recommendations for solving problematic issues of the actual application of a programmatic approach to budget management in the context of a municipality. The following scientific methods were used in the course of the study: comparative analysis, generalization. As a result of the research, the directions of improving the program-target tools are substantiated.

**Key words:** municipal budget, city district, program-target method, program-based budgeting, municipal programs.

Начиная с 2004 г. в России реализуется системная реформа бюджетной сферы, а именно замена модели управления затратами результативным бюджетированием [7]. В соответствии с зарубежной практикой муниципальной работы в таких развитых странах, как Соединенные Штаты Америки, Великобритания, ФРГ, Канада, наиболее эффективным подходом в управлении бюджетными ресурсами считается программно-целевой [2].

На параметры исполнения бюджетов муниципальных образований, как и других бюджетов бюджетной системы, принципиально влияет динамика основных социально-экономических показателей, а в условиях нестабильной экономической ситуации планирование бюджета становится сложнее [9, с.250]

Благодаря логике программно-целевого метода, выражаемой триединой формулой «цели - пути - средства», в нем удается органично сочетать принципы целенаправленности, ресурсообеспеченности, системного подхода, т. е. учета взаимосвязей и взаимодействия, свойственных процессам решения крупных комплексных проблем и управлению такими процессами.

Данный подход основан на распределении публичных финансов согласно заявленным целевым программам, которые нужны для достижения социально-экономических целей, на принципах эффективности и результативности, т.е. эффективным будет признано такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения общества возрастет в большее количество раз (или на проценты), чем увеличиваются бюджетные расходы [8, с. 39].

В городском округе «г. Улан-Удэ» программный бюджет существует с 2012 г., и, соответственно, необходимая правовая основа была сформирована [5, б]. Доля программных расходов бюджета г. Улан-Удэ с самого начала использования программного подхода оставалась сравнительно большой (около 90%). В ходе 2020 года программным методом распределено 92,43% городского

бюджета. Общая величина программных расходов 2021 г. в городе Улан-Удэ составила сумму в 2,59 млрд. руб. (98,1% при плановой величине в 2,65 млрд. руб.), направленную на финансирование пятнадцати муниципальных программ (рисунок 1), количество которых постепенно увеличивается (таблица 1).

Сам по себе рост количества муниципальных программ нельзя расценивать как положительное явление, поскольку побочными «эффектами» выступает распыление бюджетных средств и повышение сложности их администрирования в результате разграничения ответственности, что зачастую приводит к снижению эффективности программно-целевого подхода, который как раз и должен обеспечить задачи развития. Такое разграничение в рамках программного планирования приводит и к затруднению контроля эффективности их использования, и к проблемам финансирования, вызванным необходимостью согласования выделяемых объемов бюджетных средств по линии разных ведомств [3, с.90].

Уровень освоения средств бюджета г. Улан-Удэ оставался достаточно высоким на протяжении 2018 и 2019 гг., однако наблюдается его снижение на 4,4 % в 2020 году. Число оцениваемых индикаторов варьируется на протяжении данного периода, при этом нужно подчеркнуть, что с увеличением непосредственно муниципальных программ, количество индикаторов снизилось.

## ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ВЕКТОР ЭКОНОМИКИ»

Развитие культуры г. Улан-Удэ	Развитие образования г. Улан-Удэ	Развитие физической культуры и спорта г. Улан-Удэ
Реализация социальной и молодежной политики в г. Улан-Удэ	Обеспечение доступным жильём и развитие дорожной сети	Обеспечение качественной среды проживания
Развитие транспортной системы г. Улан-Удэ	Обеспечение безопасности жизнедеятельности	Укрепление правопорядка в г. Улан-Удэ
Экономическое и инновационное развитие	Повышение эффективности управления	Формирование современной городской среды
Зелёный город	Осуществление градостроительной деятельности	Управление муниципальными финансами

Рисунок 1 – Муниципальные программы г. Улан-Удэ

Таблица 1 – Характеристика муниципальных программ города в 2018-2020 гг.

год	Число МП	Уровень освоения средств	Число индикаторов	Выполненные индикаторы	Процент выполнения
2018	12	99,0%	148	116	78,4%
2019	13	99,0%	132	115	87,1%
2020	15	94,6%	141	124	87,9%

Процент выполнения индикаторов демонстрирует стабильный рост на протяжении всего периода, особенно в 2019 г. (на 8,7 %). Согласно отчетам за соответствующие годы большая часть муниципальных программ были признаны высокоэффективными. Однако многими исследователями отмечается, что часто фактически достигнутые значения показателей государственных и муниципальных программ значительно превышают плановый уровень, что указывает на занижение прогнозной оценки значений показателей [3, с.60].

Ключевой задачей программного подхода необходимо считать определение фактических расходных показателей бюджета и целевых показателей, значения которых должны быть использованы для оценки достижения программных целей.

Анализ практики программно-целевого бюджетирования в России показывает сохранение подхода к оценке государственных программ, сводящегося к сопоставлению достигнутых в отчетном периоде фактических значений с базовыми или плановыми значениями изучаемых целевых показателей. В то же время вопросу обоснования принятых плановых значений показателей, как правило, должного внимания не уделяется [4, с. 66].

Этот процесс и в Улан-Удэ не отлажен, на практике были выявлены следующие проблемы.

Согласно проведенному анализу программных документов, практически все целевые индикаторы имеют под собой статистическую основу, но их плановые значения остаются слабо обоснованными. Значительного улучшения можно добиться за счет таких характеристик, как объективность и ясность полученных результатов и пояснений к ним.

Общеизвестным инструментом в разработке программных показателей, параметров и индикаторов является комплекс SMART. По большей части, когда вводится комплекс критериальных показателей, это связано с постановкой целей и задач. Однако на практике мы наблюдаем количественную интерпретацию реализации целей, именно поэтому имеет особый смысл использовать такую же количественную основу в совокупности с качественными критериями. Такой комплекс в практическом смысле выражается следующим образом (рисунок 2) [2, С.83].



Рисунок 2 – Критерии SMART

2020 год был ознаменован в г. Улан-Удэ введением нескольких новых муниципальных программ, о чем уже упоминалось. Стоит подчеркнуть, что на этот раз многие концепты метода SMART вошли в содержательную основу программ, что безусловно характеризуется как позитивное изменение. На сегодняшний день применение подходов SMART можно соотнести со 120 индикаторами (корректировки актуальны для 21 индикатора).

В итоге, для обеспечения качественной и адекватной оценки достигнутых результатов реализации программных инициатив необходимо достичь показателя 15% соответствия принципам SMART среди всех программных индикаторов. Сюда же можно отнести и эффект обеспечения прозрачности исполнения бюджета для информированности населения.

Несмотря на то, что в бюджете г. Улан-Удэ довольно высокий процент программных расходов, рост данного параметра не стоит считать эквивалентом роста качества финансового менеджмента. Существенное преобладание программной части в бюджете оправдано структурными изменениями, кризисными процессами в экономике. Следовательно, программным бюджет может быть только в течение ограниченного периода.

Содержание муниципальных программ, а также планирование непосредственно выполнения поставленных задач чаще всего включает в себя регулярную и рутинную работу по мероприятиям различных ведомств. В соответствии с проведённым сравнением за последние три года можно говорить о наличии однотипных мероприятий и видов деятельности по направлениям, которые также из года в год копируют друг друга. При этом часто наблюдается превышение пределов финансирования программ по направлениям приоритетных задач. К примеру, в городе Улан-Удэ финансирование проекта «Формирование современной городской среды города Улан-Удэ» выходит за пределы муниципального программного бюджетирования.

Эффективность и результативность использования ресурсов бюджета означает фактическое исполнение поставленных целей при одновременном

Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

израсходовании конкретно выделенных денежных средств из бюджета [1]. В действительности же положения эффективного бюджетирования соблюдаются не в полной мере. Во многом потому, что уровень самой работы и полученные ее итоги в совокупности с невыполненными задачами никак не способствуют программной разработке и росту исполнительности.

Таким образом, одной из важных проблем реализации муниципальных программ является сложность согласования различных направлений по вертикали, и по горизонтали власти, трудность учета приоритетов, целей, реализуемых программ на федеральном, региональном и местном уровне. Практика реализации программного подхода при распределении бюджетных средств показала, что наряду с очевидными преимуществами подхода, имеются и серьезные недостатки, связанные с отсутствием четких требований к показателям оценки, к критериям выделения бюджетных средств, поздним заключением государственных контрактов и постоянных издержек, связанных с распределением бюджетных ассигнований по государственным заказчикам и объектам капитального строительства, неэффективной координацией множества органов власти, вовлеченных в выполнение мероприятий, недостаточной ответственностью и др.

Поэтому дальнейшее развитие программных инструментов на местном уровне связано с повышением качества управления программами в стране в целом, в т.ч. в части отчетности по конкретным достигнутым и недостигнутым результатам, перечню выполненных и невыполненных мероприятий, использованным бюджетным ресурсам, соответствующей эффективности, оцененной на основе объективных методик, с преодолением несогласованности разрабатываемых документов, что будет способствовать достижению стратегических задач развития и отвечать назначению программно-целевого подхода в управлении бюджетными ресурсами.

**Библиографический список:**

1. Васильев С.А. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.
2. Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. — 2013. — № 8-1 (151), том 26 — С. 80-86
3. Либерман Т.И. Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития [Текст]: монография / Т.И. Либерман, М.А. Гурина. – М.: Первое экономическое издательство, 2020. – 162 с
4. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования// Экономика. Налоги. Право – 2015. -№3. – 64-70
5. Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 1 февраля 2012 года N 16 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ г. Улан-Удэ» [Электронный ресурс] // Электронный фонд Консорциума «Кодекс», URL: <https://docs.cntd.ru/document/445043798> (дата обращения 10.12.2021)
6. Распоряжение Администрации г. Улан-Удэ от 21 мая 2019 года N 490-р «Об утверждении Перечня муниципальных программ г. Улан-Удэ» [Электронный ресурс] // Электронный фонд Консорциума «Кодекс», URL: <https://docs.cntd.ru/document/561406968?marker> (дата обращения 10.12.2021)
7. Рыкова И.Н., Фокина Т.В. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. — 2014. — № 9-10

8. Скорых Н.Н. Повышение эффективности государственного и муниципального управления комплексным развитием территории// Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. -2009. - № 10. – С 36-41
9. Скорых Н.Н. Проблемы формирования доходов местных бюджетов /Н.Н.Скорых, Д.С Гудим //Научный журнал Дискурс. – 2018. -№5(19). - С. 244-252

*Оригинальность 78%*