

ного взаимодействия внутренних и внешних факторов, определяющих качество образования;

– применение ситуационного подхода к изучению качества образования выявляет необходимость проведения оценки как объектов, так и субъектов образования в зависимости от состояния и прогнозных тенденций развития экономики и рынка труда.

Литература

1. Бурков А.В. Теоретические основы экономико-статистического моделирования качества ВПО с использованием критерия занятости выпускников вузов: монография. Йошкар-Ола : Марий. гос. ун-т, 2009. 146 с.

2. ГОСТ Р ИСО 9000-2008. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М. : Стандартинформ, 2008. 65 с.

3. ГОСТ Р ИСО 9001-2008. Системы менеджмента качества. Требования. М.: Стандартинформ, 2008. 65 с.

4. Ильинский И. Качество – ядро образовательного процесса // Стандарты и качество. 2002. № 4. С. 22-24.

5. Качество подготовки специалистов для сферы сервиса: социологический анализ : монография / под общ. ред. Р.А. Костина, Л.И. Геращенко. СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2010. 143 с.

6. Каракулев А.В. Научно-методологические основы управления качеством продукции высшего профессионального образования на стадии проектирования: монография. СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т путей сообщения, 2004. 204 с.

7. Колина Т.П. Система менеджмента качества // Высшее образование в России. 2010. №7. С. 77-80.

УДК 338

БЮДЖЕТНО-ПРОГРАММНАЯ РЕФОРМА: МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВТОРОГО ЭТАПА (2010-2012 гг.)

А.А.Сапожников, д-р экон. наук
БрГУ, Братск

Сегодня бюджетная и программная составляющие административной реформы, началом современного периода которой является 2004 год, объединили свои цели, задачи и инструменты и трансформировались в единую бюджетно-программную реформу (БПР). Второй этап БПР (2010-2012 гг.) открывает программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р. Основными направлениями второго этапа БПР являются внедрение программно-целевых принципов организации деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и переход к «программному» бюджету. Второй этап БПР совпал с началом реализации сибирского проекта «Малая Родина», целью которого является корректировка действующих комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований Сибирского федерального округа силами студентов вузов. Такая корректировка программ должна учитывать современные требования БПР.

Ключевые слова: административная реформа, бюджетно-программная реформа, программно-целевые принципы организации деятельности органов власти, «про-

граммный» бюджет, сибирский проект «Малая Родина», корректировка программ, современные требования, повышение эффективности бюджетных расходов.

Административная реформа. Бюджетно-программная реформа является важнейшей составляющей комплексной административной реформы (реформы деятельности органов исполнительной власти всех уровней [7]), началом современного периода которой является 2004 год. Стартовыми программными документами здесь стали Указ президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» [1] и Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (утверждена распоряжением правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р) [2].

Сегодня можно выделить (в методических целях) такие относительно самостоятельные составляющие (направления) административной реформы:

1) структурная реформа (совершенствование структуры, регламентация внутренней организации и взаимодействия органов исполнительной власти);

2) функциональная реформа (функциональный анализ, оптимизация количества и систематизация функций (полномочий) органов исполнительной власти);

3) регламентная реформа (вычленение управленческих функций и услуг и внедрение административных регламентов их исполнения и предоставления; создание многофункциональных центров);

4) программная реформа (внедрение метода целевого программирования во все элементы календарно-функционального цикла управления; стратегические программы социально-экономического развития; ведомственные целевые программы; проекты основных направлений деятельности и карты проектов; долгосрочные целевые программы; государственные (муниципальные) программы);

5) бюджетная реформа (внедрение среднесрочного бюджетирования, ори-

ентированного на результат; модернизация бюджетной классификации; доклады об основных направлениях и результатах деятельности; программные бюджеты);

6) служебная реформа (реформа государственной и муниципальной службы; реестры должностей и должностные регламенты; служебные контракты; программы индивидуального профессионального развития; кадровый резерв);

7) антикоррупционная реформа (систематизация борьбы с коррупционными проявлениями в органах власти; профессиональная этика; разрешение конфликта интересов);

8) информационная реформа (широкое внедрение информационных технологий; создание электронных органов власти);

9) автономная реформа (стандартизация потребительских услуг; автономизация деятельности бюджетных учреждений; государственное и муниципальное задание; казенные и бюджетные учреждения нового типа);

10) оценочная реформа (количественная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней; бюджетное финансирование и оплата труда по конечным результатам);

11) энергоэффективная реформа (системное энергосбережение в бюджетных учреждениях и органах власти);

12) контрольная реформа (совершенствование системы внутреннего и внешнего бюджетно-финансового контроля).

Сегодня бюджетная и программная реформы объединили свои цели, задачи и инструментарий и трансформировались в единую бюджетно-программную реформу.

Первый этап бюджетно-программной реформы. Первый этап современного периода бюджетно-программной реформы (2004-2009 гг.) был начат принятием базового документа реформы – Концепции реформирова-

ния бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249) [3].

Концепцией [3] впервые официально введены ставшие сегодня обычными такие понятия, как «бюджеты действующих и принимаемых обязательств», «среднесрочное финансовое планирование», «бюджетирование, ориентированное на результат», «программно-целевые методы бюджетного планирования», «бюджетные целевые программы», «ведомственные целевые программы», «доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» и др.

Основные направления реализации Концепции [3] включали:

- 1) реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета;
- 2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- 4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Результаты первого этапа бюджетно-программной реформы нашли свое отражение в разделе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [4], где сказано, что в стране «формируется новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно закреплённое разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. 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».

Второй этап бюджетно-программной реформы. В качестве обоснования необходимости реализации второго этапа бюджетно-программной реформы (2010-2012 гг.) в программе правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [5] сказано: «... не все заявленные планы были реализованы. Не удалось на практике применить ряд законодательно введенных норм, принципов и механизмов и урегулировать многие методические вопросы. Как следствие, в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд ... системных недостатков и нерешенных проблем». В частности, отмечено:

1) «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики»;

2) «сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом»;

3) «структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики»;

4) «отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов»;

5) «планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением федеральных целевых программ) методологически не увязано»;

6) «не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля»;

7) «доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании»;

8) «формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты»;

9) «продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне)»;

10) «остается ограниченным опыт внедрения государственных (муниципальных) заданий».

На основании анализа проблем в программе [5] сделан общий вывод об увеличении актуальности в современных условиях «разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами Российской Федерации», которая «создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов по конкретным направлениям (отраслям экономики и социальной сферы) государственной политики».

Цели, условия, задачи и направления второго этапа бюджетно-программной реформы. Основной целью модернизации управления общественными финансами является «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» [5].

Базовым условием достижения поставленной цели является «обеспечение

долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации» [5].

В числе основных задач названо «обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей», а в качестве обеспечивающих мероприятий – «формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития (на срок не менее 20 лет) и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации» и «установление правительством Российской Федерации среднесрочных (на срок до 6 лет) индикативных пределов (показателей) расходов по направлениям государственной политики (государственным программам)» [5].

В числе основных направлений второго этапа реформы названы [5]:

1) «внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления»;

2) «применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования 3-летнего бюджета»;

3) «переход к утверждению «программного» бюджета»;

4) «развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг»;

5) «реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля»;

6) «создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Особенности реализации бюджетно-программной реформы на муниципальном уровне. На муниципальном уровне реализация названных составляющих административной реформы проходит на фоне продолжающейся ре-

формы местного самоуправления, введенной федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], и имеет множество специфических особенностей.

Следует особо отметить, что большинство положений программы [5] ориентированы и на муниципальный уровень исполнительной власти. В пункте 3 распоряжения [5] прямо сказано: «Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов».

Это означает, что все названные выше положения в части развития бюджетно-программной реформы должны быть учтены уже сегодня при корректировке комплексных программ социально-экономического развития (КП СЭР) муниципальных образований Сибирского федерального округа в рамках реализации проекта «Малая Родина» [8]. При этом комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований следует рассматривать лишь как один из видов бюджетных программ.

Таким образом, сложилась объективная ситуация, требующая технической (как минимум, приведение в соответствие горизонта планирования) и существенной содержательной корректировки имеющихся КП СЭР муниципальных образований. Более того, стало очевидно, что необходим переход от одиночных программ (хотя и комплексных) к системе бюджетно-программных документов и построению системы муниципального целевого бюджетного программного управления (МЦБПУ)

В рамках проекта «Малая Родина» предполагалось проведение так называемого «объектного» совершенствования КП СЭР, суть которого состояла в предложении студентами мероприятий по

созданию на территории муниципальных образований новых объектов экономической деятельности с выходом на разработку бизнес-идей по их созданию (упрощенных бизнес-планов).

Объектное совершенствование КП СЭР ориентировано на студентов различных специальностей (изучающих в той или иной мере экономику отрасли и отраслевых предприятий) и не требует профессиональных знаний в области целевого программного управления. Такой подход учитывает объективные возможности студентов и не противоречит общим принципам построения КП СЭР.

В Братском государственном университете в рамках проекта «Малая Родина» реализуется отличный от «объектного», так называемый «территориально-отраслевой» подход, предполагающий сначала административно-территориальное, а затем объектно-отраслевое моделирование системы жизнедеятельности муниципальных районов, обеспечивающее возможность структурной корректировки КП СЭР и выход впоследствии на создание системы МЦБПУ.

На начальном этапе реализация проекта «Малая Родина» в силу ряда объективных причин была поручена факультету экономики и управления и кафедре «Государственное и муниципальное управление».

Наличие специальной подготовки студентов специальности «Государственное и муниципальное управление», а также многолетняя специализация кафедры «Государственное и муниципальное управление» на проблемах муниципального целевого программного управления позволили в краткие сроки разработать структуру и методику создания системы МЦБПУ. При этом учитывалось, что КП СЭР являются важнейшим стратегическим звеном системы МЦБПУ.

Таким образом, система МЦБПУ ориентирована на современное состояние целевого программного управления в муниципальных образованиях Сибирского федерального округа и использует его в качестве стартового. Структура и

методика создание системы МЦБПУ также учитывает базовые инновации 2008-2010 годов в сфере стратегического управления социально-экономическим развитием страны, транслируя их на муниципальный уровень исполнительной власти.

Литература

1. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации от 23 июля 2003 г. № 824. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // Там же.
3. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. № 249. Прил.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах ; Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования ; План мероприятий по реализации концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах // Там же.
4. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Там же.
5. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. Прил.: План мероприятий по реализации в 2010 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года // Там же.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. N 131-ФЗ // Там же.
7. Мокрый В.С., Сапожников А.А., Семкина О.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ / под ред. А.А.Сапожникова. М.: КНОРУС, 2007. 216 с.
8. Сапожников А.А. Система участия студентов вузов в решении задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований Сибирского федерального округа : конспект лекции / Брат. гос. ун-т. Братск: Изд-во БрГУ, 2010. 20 с.