

УДК 332.1

Современная технология административного управления: муниципальное целевое программное бюджетирование

А.А. Сапожников^a, Ю.А. Касиненко^b

Братский государственный университет, ул. Макаренко, 40, Братск, Россия

^aalantsap@mail.ru, ^bgmu@brstu.ru

Статья поступила 13.07.2017, принята 28.08.2017

Статья является шестой, завершающей в цикле статей, посвященных рассмотрению базовых событий процесса формирования современной технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. В предыдущих публикациях рассмотрены этапы развития административной реформы современного периода (1994 г. — н. в.). Данная статья посвящена технологии муниципального целевого программного бюджетирования, разработанной Центром муниципальных системных исследований базовой кафедры администрации г. Братска «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета.

Ключевые слова: административная реформа; технология административного управления; этапы развития и базовые технологии административной реформы; федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни власти; технология муниципального целевого программного бюджетирования.

Modern management control technology: municipal target program budgeting

А.А. Sapozhnikov^a, Yu.A. Kasinenko^b

Bratsk State University; 40, Makarenko St., Bratsk, Russia

^aalantsap@mail.ru, ^bgmu@brstu.ru

Received 13.07.2017, accepted 28.08.2017

This article is the sixth and the final in a series of articles devoted to the consideration of the basic events of the process of formation of modern technology of administrative management at the state and municipal levels of power. In previous publications, the stages of the development of the administrative reform of the modern period (1994 - present) are considered. This article is devoted to the technology of municipal target program budgeting developed by the Center for Municipal System Studies of the department of State and Municipal Administration of the Bratsk State University.

Key words: administrative reform; administrative management technology; stages of development and basic technologies of administrative reform; federal, sub-federal and municipal levels of government; technology of municipal target program budgeting.

Введение

Статья посвящена технологии муниципального целевого программного бюджетирования (МЦПБ), основанной на интеграции назван-

ных выше базовых технологий административного управления, разработанной Центром муниципальных системных исследований базовой кафедры администрации г. Братска

«Государственное и муниципальное управление» Братского госуниверситета

Общие положения. Процесс интеграции базовых технологий происходил непрерывно на протяжении рассмотренных ранее четырех этапов развития технологии административного управления [2–5]. При этом на каждом последующем этапе одновременно используемые базовые технологии сближались и взаимно обогащались. В результате к началу 2017 г. окончательно сформировались интегрированная технология административного управления, получившая название «целевое программное бюджетирование» (ЦПБ) и ее системный объектно-ориентированный вариант — МЦПБ. Кроме названных выше четырех базовых технологий, данный вариант объединил также технологии целевого управления (управления по целям), территориального планирования (генеральные планы и схемы территориального планирования) и эффективного управления (параметризация результатов административного управления и оценка их эффективности). В связи с этим МЦПБ является результатом интеграции семи базовых технологий и может быть названа системной технологией целевого территориально-стратегического программно-проектного бюджетно-эффективного муниципального управления.

Основными нормативными актами, регламентирующими реализацию технологии ЦПБ, стали Бюджетный и Градостроительный кодексы РФ, федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — федеральный закон № 172) [7], Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [9], а также разработанный аппаратом правительства РФ комплекс методических рекомендаций по внедрению проектного управления [11–20].

Отметим, что основным интегрирующим актом стал федеральный закон № 172, определяющий внедрение комплекса руководящих документов стратегического планирования (управления). При этом первоначальные сроки начала его внедре-

ния в связи с общей неблагоприятной экономической обстановкой в 2016 г. были смещены [8]. В результате Стратегический прогноз РФ должен быть разработан до 01.01.2017 г., Стратегия социально-экономического развития РФ — до 01.01.2018 г., остальные документы стратегического планирования — до 01.01.2019 г. Субъекты РФ и органы местного самоуправления также ориентируются на эти сроки.

При этом органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в соответствии со ст. 39 федерального закона № 172 разрабатывают «документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса ... в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации» и по собственному решению «могут разрабатывать Стратегию социально-экономического развития муниципального образования и План мероприятий по ее реализации» [7].

Как уже отмечалось, Министерством экономического развития РФ утвержден ряд методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования только для федерального и субфедерального уровней власти. Объективной причиной отсутствия федеральных методических и технологических рекомендаций для органов местного самоуправления является значительное разнообразие видов муниципальных образований, а также условий и состояния их социально-экономического развития.

Технология муниципального целевого программного бюджетирования. Центром муниципальных системных исследований базовой кафедры администрации г. Братска «Государственное и муниципальное управление» Братского госуниверситета в течение длительного времени ведется разработка системной технологии муниципального целевого программного бюджетирования (далее — технологии МЦПБ), реализующей требования государственной политики в сфере стратегического управления и основанной на системной интеграции названных выше базовых технологий с учетом особенностей муниципального уровня административного управления.

Проблема разнообразия муниципальных образований в этих разработках успешно преодолена путем построения единых, основанных на законодательно установленных полномочиях и предметах ведения органов местного самоуправления [21], функционально-целевых моделей их деятельности, формирующих единую структуру комплекса технологических документов муниципального управления от стратегического до диспетчерского циклов.

Разработанная технология МЦПБ включает пять функциональных блоков:

1) Блок 1. Функционально-целевое моделирование (функционально-целевое моделирование деятельности исполнительных органов местного самоуправления).

2) Блок 2. Проблемно-целевой анализ (проблемно-целевой анализ состояния сфер жизнедеятельности муниципального образования).

3) Блок 3. Проектная организация деятельности (проектная организация управленческой деятельности исполнительных органов местного самоуправления).

4) Блок 4. Проектирование и сопровождение реализации (проектирование и сопровождение реализации комплекса технологических документов управленческого цикла).

5) Блок 5. Ответственное исполнение и отчетность (ответственное исполнение комплекса технологических документов в управленческом цикле деятельности и отчетность исполнительных органов местного самоуправления).

В связи с ограниченностью возможностей статьи остановимся только на основных методологических принципах, отражающих концептуальное содержание каждого из названных функциональных блоков технологии МЦПБ.

Функционально-целевое моделирование. В Блоке 1 разрабатываются три комплекса структурных моделей системы жизнедеятельности (жизни и деятельности) конкретного муниципального образования. Система жизнедеятельности муниципального образования является административной территориально-поселенческой социально-эколого-экономической системой.

В соответствии с этим первый комплекс включает в себя административную (структура муниципальных и расположенных на территории муниципального образования подразделений федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти), территориальную (состав и размещение поселений и линейных объектов инфраструктуры) и поселенческую (градостроительные элементы поселений — районы и микрорайоны, а также половозрастная структура проживающего на их территории населения) модели.

Второй комплекс включает социальную (размещение на территории градостроительных элементов поселений отраслевых объектов социальной сферы — образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, жилищного и коммунального хозяйства и т. п.), экологическую (размещение на территории муниципального образования природных объектов) и экономическую (размещение на территории муниципального образования крупных и средних экономических объектов) модели.

Первые два комплекса моделей позволяют оценить обеспеченность и доступность, в первую очередь, объектов социальной сферы для целевых групп потребителей (населения) градостроительным нормативам и разрабатывать решения по территориально-объектному развитию соответствующих отраслей.

Третий комплекс включает функционально-целевую модель деятельности органов муниципальной исполнительной власти (структурированную систему компетенций органов местного самоуправления данного вида муниципального образования (полномочий и предметов ведения на основе вопросов местного значения, основных и дополнительных прав) в форме функционально-целевых задач деятельности) и набор отраслевых функционально-целевых моделей (отраслевых комплексов услуг (административных и потребительских) и работ с распределением по территориальным отраслевым объектам и целевым группам потребителей).

Все структурные модели имеют специальную табличную форму, отражающую

структуру объекта моделирования, количественные и качественные характеристики (параметры и показатели) его текущего и целевого состояния.

Таким образом, в Блоке 1 формируется полная объектно-территориальная структура муниципального образования как основа для принятия решений по реализации комплекса компетенций органов местного самоуправления. Новизна разработки заключается в построении функционально-целевой модели деятельности органов муниципальной исполнительной власти, которая используется в дальнейшем как единая структурная основа всего комплекса технологических документов МЦПБ.

Проблемно-целевой анализ. Далее по каждой отраслевой функционально-целевой задаче проводится анализ соответствия услуг установленным функциональным (административным регламентам и стандартам) и финансовым (нормативам затрат) нормативам с выявлением имеющихся отклонений и причин их возникновения. Проблемно-целевой анализ выполняют компетентные отраслевые органы муниципальной исполнительной власти (департаменты, комитеты, управления, отделы или секторы).

В результате формируется постоянно актуализируемый перечень имеющихся проблем в отраслевой функционально-целевой структуре в привязке к каждому отраслевому объекту. При этом может также использоваться мнение соответствующих целевых групп потребителей (общественное мнение).

Актуализированный перечень проблем нормативной реализации компетенций органов муниципальной исполнительной власти в форме функционально-целевых задач позволяет в условиях ограниченности финансовых ресурсов определять приоритеты действий и разрабатывать соответствующие мероприятия по решению наиболее существенных проблем программных и бюджетных циклов. При этом оставшиеся проблемы формируют приоритетную последовательность для решения в следующих циклах управления или при

появлении необходимых финансовых возможностей.

Таким образом, проблемно-целевой анализ позволяет всегда выбирать наиболее проблемные количественно-качественные отклонения муниципальных услуг от установленных нормативов и предпринимать соответствующие действия, наиболее целесообразно и обоснованно используя свои финансовые возможности. Кроме того, указанные действия осуществляются с учетом приоритетов государственной политики в соответствующих сферах жизнедеятельности муниципальных образований.

Проектная организация деятельности. Для успешной реализации технологии МЦПБ целесообразно использовать проектную организацию деятельности органов местного самоуправления по схеме, введенной для правительства РФ, федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти [9; 10].

Проектная организация деятельности органов исполнительной власти предполагает наличие специализированных подразделений или закрепление комплекса проектных полномочий за действующими подразделениями органов власти. Для органов местного самоуправления целесообразно использовать второй вариант организации проектной деятельности.

В рамках реализации проектного управления при главе муниципального образования создается совет по проектному управлению и определяются подразделения местной администрации, выполняющие функции постоянных органов проектного управления — муниципального проектного офиса и центра компетенций проектного управления. Функции временных органов управления проектной деятельностью выполняются отраслевыми подразделениями местной администрации.

В этой системе управления разрабатываются отраслевые программы, включающие в себя целевые проекты для реализации каждой отраслевой функционально-целевой задачи. Поясним ситуацию на примере муниципальной отрасли «образование», основными функционально-целе-

выми задачами которой являются организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей (пять задач); создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми; создание условий для содержания детей в муниципальных образовательных организациях; осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству. Формулировки функционально-целевых задач соответствуют вопросам местного значения, основным и дополнительным правам органов местного самоуправления [21]. Для каждой из названных задач производится проблемно-целевой анализ и формируется (при наличии проблем) соответствующий целевой проект.

В заключение рассмотрения Блока 3 необходимо отметить, что проектная организация деятельности органов местного самоуправления требует минимальных дополнительных затрат, связанных лишь со специализированной подготовкой муниципальных служащих.

Проектирование и сопровождение реализации. Проектирование и сопровождение реализации технологических документов, осуществляемые проектным офисом, включают разработку и мониторинг исполнения комплекса технологических документов — руководящих (прогнозов, стратегий, программ и др.), плановых (планов реализации руководящих документов) и диспетчерских (графиков реализации плановых документов).

Технология МЦПБ предполагает разработку трех блоков руководящих документов — целеполагания, программирования и бюджетирования. К блоку целеполагания относятся прогнозы (социально-экономического развития, отраслевые и бюджетные), стратегии (социально-экономического развития и отраслевые) и схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы

городских округов, городских и сельских поселений.

К блоку программирования относятся муниципальные программы, адресные инвестиционные программы и бюджетные программные фрагменты (фрагменты муниципальных и инвестиционных программ, на основании которых разрабатываются расходные составляющие бюджета муниципального образования).

К блоку бюджетирования относятся бухгалтерские и управленческие составляющие бюджета муниципального образования — планы доходов, расходов и инвестиций. Бухгалтерские планы разрабатываются в структуре соответствующих бюджетных классификаций, управленческие (расходов и инвестиций) — в структуре функционально-целевых задач.

Технологические документы МЦПБ реализуются в 4-х календарных циклах — стратегическом (6 лет в трехлетней структуре с прогнозным периодом от 2 до 6 лет), тактическом (3 года в годовой структуре с прогнозным периодом 2 года), оперативном (1 год с прогнозным периодом 2 года) и операционном (1 год в квартально-месячной структуре и диспетчерский период, равный 1 неделе). Прогнозный период первых трех календарных циклов обеспечивает возможность скользящего 6-летнего, 3-летнего и годового проектирования с прогнозом на 2 года. Диспетчерский период 4-го календарного цикла совпадает с циклом проведения еженедельного оперативного совещания органов муниципальной исполнительной власти и позволяет своевременно реагировать на возникающие проблемы. Исполнительная отчетность предусмотрена, начиная с месячного периода.

Важной особенностью календарной цикличности технологических документов МЦПБ является обеспечение их совпадения с 6-летним президентским циклом. В соответствии с этим, следующий стратегический цикл документов МЦПБ должен приходиться на 2019–2024 гг. Последующие стратегические циклы приходятся на 2025–2030, 2031–2036 гг. и т. д. Такое совпадение циклов обеспечивает возможность учета в деятельности органов местного самоуправления стратегических приоритетов

государственной политики, которые формулируются в год избрания президента РФ на 6 последующих лет.

Ответственное исполнение и отчетность. Центрами ответственности по исполнению (разработка графиков, диспетчеризация и отчетность) технологических документов МЦПБ являются экономические и финансовые (общая организация и контроль), а также отраслевые (по принадлежности целевых проектов и программ) подразделения местной администрации.

Сроки отчетности и формирования предложений по корректировке технологических документов совпадают с календарной структурой технологических документов. По документам стратегического цикла отчетные доклады и корректировка выполняются каждые три года, по документам тактического и оперативного циклов — ежегодно. Отчетность по документам операционного цикла выполняется ежемесячно.

Существенной особенностью этого блока технологии МЦПБ является организация диспетчерского режима исполнения технологических документов и разработка отчетных документов как для проектного офиса, так и для граждан. Отчетные документы публикуются на официальном сайте местной администрации.

Заключение

Для успешной реализации технологии МЦПБ разработаны алгоритм внедрения, типовая план адаптации и опытной эксплуатации технологии в администрации конкретного муниципального образования, включающий макеты соответствующих правоустанавливающих и методических муниципальных актов, а также программа подготовки муниципальных служащих.

Дальнейшая работа по совершенствованию технологии МЦПБ ведется в направлении создания автоматизированной системы управления, обеспечивающей автоматизированную разработку комплекса технологических документов и мониторинга результатов их исполнения, а также отчетных материалов. В настоящее время ведется разработка комплекса локальных классификаторов (кодификаторов) инфор-

мации о структурных элементах различных блоков технологии, обеспечивающих системное создание соответствующих баз данных.

Применение единой функционально-целевой структуры комплекса технологических документов и их автоматизированных макетов существенно упрощает процесс проектирования и мониторинга результатов деятельности органов муниципальной исполнительной власти, что позволяет сосредоточить внимание на проблемно-целевом анализе и разработке соответствующих программно-проектных мероприятий. Это, в свою очередь, обеспечивает повышение результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в целом.

Литература

1. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: переходный этап развития // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 2 (24). С. 57-62.
2. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: первый этап развития (1994-2003 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 3 (25). С. 45-53.
3. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: второй этап развития (2004-2009 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 4 (26). С. 30-35.
4. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: третий этап развития (2010-2013 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2017. № 1 (27). С. 25-31.
5. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: четвертый этап развития (2014-2016 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2017. № 2 (28). С. 32-37.
6. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. 172-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер.

закон от 23 июня 2016 г. № 210-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 окт. 2016 г. № 1050 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15 окт. 2016 г. № 2165-р // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Методические рекомендации по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 20 окт. 2016 г. № 7955п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетного проекта [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 20.10.2016 г. № 7951п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетной программы [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 20 окт. 2016 г. № 7957п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Методические рекомендации по реализации первоочередных мероприятий в части организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 7 нояб. 2016 г. № 8399п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Методические рекомендации по подготовке сводного и рабочего планов приоритетного проекта (программы) [Электронный ресурс], утв.

Аппаратом Правительства Рос. Федерации 18 окт. 2016 г. № 8695п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (программ) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 01 дек. 2016 г. № 9163п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Методические рекомендации по завершению приоритетного проекта (программы) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 15 февр. 2017 г. № 1077п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Методические рекомендации по реализации и управлению изменениями приоритетных проектов (программ) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 15 февр. 2017 г. № 1078п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Методические рекомендации по применению критериев оценки и иных контрольных мероприятий реализации приоритетных проектов (программ) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 31 мая 2017 г. № 3754п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Методические рекомендации по оценке и иным контрольным мероприятиям реализации приоритетных проектов (программ) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 31 мая 2017 г. № 3756п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».