Сятчихин Сергей Валентинович. Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия: дис. ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Сятчихин Сергей Валентинович;[Место защиты: ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретико-методологические основы стратегического бюджетного программирования муниципальных образованийна основе общественного участия 12**

1.1. Программно-целевой подход к бюджетному регулированию муниципальных образований 12

1.2. Зарубежный и отечественный опыт бюджетного программирования в контексте реформ общественного сектора 33

1.3. Методологические положения стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия 59

**ГЛАВА 2. Методическое обеспечение организационно финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия 70**

2.1. Исследование методических подходов к бюджетному программированию муниципальных образований 70

2.2. Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия 81

2.3. Методика квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований 100

**ГЛАВА 3. Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований пермского края на основе общественного участия 114**

3.1. Анализ подходов к стратегическому бюджетному программированию муниципальных образований в России 114

3.2. Особенности стратегического бюджетного программирования муниципальных образований в Пермском крае 128

3.3. Квазиконкурентная оценка эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований Пермского края

Заключение 164

Список литературы 171

* [Зарубежный и отечественный опыт бюджетного программирования в контексте реформ общественного сектора](http://www.dslib.net/finansy/organizacionno-finansovyj-mehanizm-strategicheskogo-bjudzhetnogo-programmirovanija.html#7651291)
* [Методологические положения стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия](http://www.dslib.net/finansy/organizacionno-finansovyj-mehanizm-strategicheskogo-bjudzhetnogo-programmirovanija.html#7651292)
* [Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия](http://www.dslib.net/finansy/organizacionno-finansovyj-mehanizm-strategicheskogo-bjudzhetnogo-programmirovanija.html#7651293)
* [Особенности стратегического бюджетного программирования муниципальных образований в Пермском крае](http://www.dslib.net/finansy/organizacionno-finansovyj-mehanizm-strategicheskogo-bjudzhetnogo-programmirovanija.html#7651294)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Решение задачи повышения эффективности принимаемых решений в сфере общественного сектора в результате поэтапного проведения в России бюджетной и административной реформ, развития местного самоуправления, государственной и муниципальной службы, а также последующего внедрения стратегического планирования обусловило трансформацию бюджетного регулирования на основе программно-целевого подхода.

На современном этапе развития в Российской Федерации бюджетное программирование предполагает разработку и исполнение программных бюджетов на основе государственных и муниципальных программ. Однако отечественная практика внедрения программного бюджетирования свидетельствует о незавершённости указанного процесса. Так, согласно авторской выборке в крупнейших муниципальных образованиях России в зависимости от степени внедрения программного бюджетирования распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам составляет от 0 % до 99 % расходов местных бюджетов.

В дополнение первый опыт использования программного бюджета показал, что внедрение новых подходов к управлению общественными финансами не привело к значимым положительным последствиям. Во-первых, это объясняется недостаточной согласованностью процессов целеполагания, программирования и бюджетирования в системе стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Во-вторых, в последние годы международными финансовыми организациями расширение участия общественности признано в качестве ключевого направления совершенствования бюджетного процесса. Однако в России привлечение граждан к участию в управлении общественными финансами на долгосрочный период в условиях квазиконкурентной среды не получило достаточного развития. Так, по данным Международного Бюджетного Партнерства в 2015 году индекс открытости бюджета в России достиг 74 баллов, в то время как показатель участия общественности в бюджетном процессе составил лишь 25 баллов из 100.

Таким образом, учёт интересов общественности, органов государственной власти и местного самоуправления определяет необходимость интеграции процессов целеполагания, программирования, бюджетирования и их оценки, а также включения широкого спектра административных, инициативных и квазиконкурентных инструментов в составе организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

Все вышесказанное обусловливает актуальность и высокую практическую значимость выбранной темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблемы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия находятся на пересечении различных областей знаний, в том числе бюджетного регулирования и программирования, бюджетирования и квазирынковв общественном секторе, оценивания политик и программ.

Теоретико-методологические основы бюджетного регулирования социальных и экономических процессов подробно исследовались как в зарубежной, так и в отечественной экономической литературе. Так, проблемы бюджетного регулирования социально-экономического развития изучались в работах С.А. Зиринова, А.М. Година, В.П. Горегляда, В.П. Иваницкого, Г.А. Ковалевой, Р.А. Масгрейва, Э.В. Пешиной, И.В. Подпориной, Н.А. Попковой, Д.П. Пупенко, О. И. Тишути-ной, Ю.Г. Швецова и др. Основы программно-целевого подхода рассматривались в научных трудах И.О. Боткина, Л.А. Велихова, А.Г. Гранберга, Б.Н. Кузыка, В.И. Кушлина, Ю.Г. Лавриковой, А.М. Морозова, В.Н. Лексина, Р.Н. МакКина, Д. Новика, О.С. Пчелинцева, Б.А. Райзберга, Н.П. Федоренко, А.Г. Шеломенцева, Ю.В. Яковца и др. Различные аспекты бюджетного регулирования на основе программно-целевого подхода (финансового или бюджетного программирования), исследовали многие учёные, в том числе: Р. Аллен, М.Л. Васюнина, В.А. Виноградов, В.П. Глушков, Ш.Б. Джонмамадов, А.А. Доманицкий, А.Г. Дудкин, С.Г. Евсюков, У.Р. Истерли, Н.С. Крылова, В.И. Кузнецов, А.В. Кулик, М.Г. Мутанов, Ф.А. Панфилов, Ю.М. Осипов, Н.Ю. Пилюгина, В.Л. Плескач, Г.П. Солюс, А.А. Струче-невский, Д. Томмаси, Е.В. Устюжанина, В.Н. Шенаев и др.

Авторские исследования в области бюджетирования, ориентированного на результат, и программного бюджетирования опираются на труды М.П. Афанасьева, Н.А. Бегчина, А.А. Беленчук, Дж. Буркхеда, П.Г. Джойса, Е.И. Добролюбовой, С.М. Дробышевского, Дж.М. Кима, В.В. Климанова, А.М. Лаврова, А.В. Лукьяновой, П.А. Минакир А.А. Михайловой, В.С. Назарова, Г.Б. Поляка, Е.В. Понома-ренко, М. Робинсона, И.А. Рождественской, И.Н. Рыковой, И.А. Соколова, И.В. Стародубровской, В.Л. Тамбовцева, Т.В. Тищенко, А.А. Хрусталева, Н.Н. Шаш, А. Шика, В.Н. Южакова, О.К. Ястребовой и др. Проблемы самообложения граждан, бюджетирования на основе общественного участия, государственно-частного и муниципального частного партнерства нашли отражение в работах Д. Аллегретти, Ю.В. Белоусова, Э.Н. Берендтса, В.С. Бочко, В.В. Вагина, Б. Вамплера, В.Г. Вар-навского, С.Ю. Витте, Н.В. Гавриловой, И. Каббанс, А.Н. Пыткина, А. Рёке, И. Сентоме, С.Н. Сильвестрова, Г.Я. Сокольникова, А.И. Татаркина, В.Н. Твердохле-бова, М. Фридмана, К. Херцберга, Н.А. Шаповаловой и др.

Теоретические и практические аспекты квазирынков и конкуренции в сфере общественного сектора освещались в трудах М. Барбера, О.В. Богачевой, Ле Гранда, Э. Даунса, Дж.В. Дугласа, Н.А. Истоминой, А.С. Калгина, М.Г. Ко-лосницыной, М.А. Корытцева, Дж.А. Крауса, Л. фон Мизеса, У.А. Нисканена, Э. Рота, Л.И. Якобсона и др.

Исследованию вопросов увязки программирования, бюджетирования и включения инициативных и квазирыночных инструментов в составе организационных и финансовых механизмов бюджетного программирования посвящены труды А.Г. Атаевой, А.А. Баранникова, А.И. Золотько, Е.А. Качановой, М.Д. Клениковой, Б.Р.Красницкого, В.В. Левиной, В.А. Овчинникова, Н.В. Одинцова, З.Э. Сабировой, А.А. Синкиной, С.П. Солянниковой, И.А. Тажитдинова, И.В. Те-рентьевой, Е.Л. Харитоновой, А.В. Черкасова и др.

Изучение теории и практики оценивания политик и программ рассматривались в работах И.В. Барановой, Л.Р. Баевой, Л.М.-Б. Богатыревой, К.Х. Вейс,

Д.В. Визгалова, Х. Вольмана, М.Ю. Гинзбург, Д.О. Дермана, Г.С. Копыченко, Т.В. Макаровой, М.А. Моисеенко, К.Е. Ньюкамер, А.Н. Попова, Н.В. Собчук, Н.Л. Ханашвили, Г.П. Хатри, Дж.С. Холи, Д.Б. Цыганкова, Ю.Ю. Чалой, М.В. Чуракова, Е.А. Шакиной, С.Н. Шевердяева, Т.П. Ярошенко и др.

Указанные авторы внесли значимый вклад в разработку проблематики совершенствования организационно-финансового механизма бюджетного программирования путём развития теоретико-методологических и методических подходов к бюджетному регулированию и программированию, бюджетированию и квазирынкам в общественном секторе, оцениванию политик и программ. Несмотря на достижения в решении широкого круга рассматриваемых проблем, в настоящее время актуальные вопросы привлечения общественности на уровне местного самоуправления к участию в бюджетном программировании в долгосрочной перспективе в условиях квазиконкурентной среды на основе современных подходов, механизмов и методического инструментария изучены недостаточно и требуют углублённых научно-практических исследований.

Все вышеизложенное обусловило выбор объекта, предмета, а также постановку цели и задач диссертационного исследования.

**Объектом исследования** является стратегическое бюджетное программирование муниципальных образований.

**Предмет исследования** – организационно-финансовые отношения в сфере стратегического бюджетного программирования муниципальных образований с участием общественности.

**Цель диссертационного исследования** состоит в развитии теоретико-методологического подхода и разработке методического обеспечения формирования организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

Для достижения цели исследования решены следующие **задачи**:

1. обосновать теоретико-методологический подход к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия;
2. предложить организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия;
3. разработать методику квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

**Область исследования** соответствует п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств», п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов», п. 2.29. «Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самофинансирования» паспорта специальности ВАК РФ по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретической и методологической основой исследования** выступают положения теорий бюджетного регулирования и программирования, бюджетирования и квазирынков в общественном секторе, оценивания политик и про-

грамм, а также подходы к формированию механизмов бюджетного программирования и оценке их эффективности.

**Методы исследования.** Для достижения цели и решения задач использован комплекс методов, взаимно дополняющих друг друга. При обосновании теоретико-методологического подхода к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия использованы методы систематизации данных, ретроспективный, логико-структурный и причинно-следственный анализ и синтез. При разработке предложенного автором механизма и методики квазиконкурентной оценки его эффективности применялись интеграционный и процессный подходы, методы группировки и классификации, декомпозиции, сравнительно-аналитического и системного анализа, графического моделирования. Апробация разработанной методики опирается на использование эмпирических методов: контент-анализа, экономико-статистического, институционального и компаративного анализа.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили:

– международные стандарты и правила в области фискальной прозрачности Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), Международного валютного фонда (IMF), Организации экономического сотрудничества и развития (OECD);

– законы, подзаконные акты и методические документы, регламентирующие вопросы организации программного и инициативного бюджетирования; самообложения граждан; государственно-частного и муниципально-частного партнёрства; разработки и реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ; функционирования органов местного самоуправления; мониторинга качества финансового менеджмента; оценки регулирующего воздействия; информационной прозрачности; общественного контроля.

**Информационную базу исследования** составили:

– официальные данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Росказначейства, Федеральной службы государственной статистики РФ, контрольно-счетных органов местного самоуправления за 2014-2016 годыо состоянии местных бюджетов, развития бюджета для граждан, инициативного бюджетирования и государственно-частного партнерства;

– материалы Федерального портала бюджета для граждан (), Федерального портала инициативного бюджетирования () и интернет-сайтов органов местного самоуправления за 2014-2016 годы о практике стратегического бюджетного программирования муниципальных образований;

– результаты исследований Всемирного банка (The World Bank), Международного Бюджетного Партнерства (IBP), центров обучения по оценке и результатам (CLEAR), Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ), Корейского института общественных финансов (KIPF) в части оценки реформ по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, программного бюджетирования в зарубежных странах;

– научные исследования Аналитического центра при Правительстве РФ, Научно-исследовательского финансового института, Российской академии Народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов, Института реформирования общественных финансов, ЭККОНИС (ЭКОРИС-НЭИ), Фонда «Институт экономики города», Центра фискальной политики в части оценки отечественной практики стратегического программирования, программного и инициативного бюджетирования.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты проведенного автором в 2016 г. контент-анализа официальных сайтов органов местного самоуправления, содержащих информацию о качестве целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета в 13 крупнейших муниципальных образованиях России и в 6 муниципальных образованиях Пермского края.

**Научные результаты, полученные лично автором, и их новизна:**

1. Обоснован теоретико-методологический подход к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, в том числе: раскрыто содержание стратегического бюджетного программирования муниципальных образований с точки зрения включения инициативных и квазиконкурентных инструментов; отражено общественное участие; дополнены принципы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие включённость местного сообщества, социальную значимость, квазиконкуренцию программ, цикличность и комплексность оценки, встроенность внебюджетного финансирования, системную интеграцию; определеныценностные, институциональные, организационные, информационные и финансовые предпосылки адаптации организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие учёт особенностей функционирования местного самоуправления в современных условиях. Сформулированный подход придаёт стратегическую направленность организационно-финансовому механизму бюджетного программирования на основе учёта широкого круга интересов местного сообщества.
2. Предложен организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия, основными элементами которого являются: стадии целепо-лагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки; административные, инициативные, квазиконкурентные инструменты и экономические институты стратегического взаимодействия общественности, органов государственной власти и местного самоуправления; правовые, организационные, информационные связи. Предложенный механизм обеспечивает повышение эффективности использования финансовых ресурсов за счёт подготовки и исполнения программного бюджета на основе распределения бюджетных и внебюджетных средств по муниципальным программам, а также квазиконкурентной оценки в целях социально-экономического развития территорий.
3. Разработана методика квазиконкурентной оценки эффективности орга-

низационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, включающая: систему показателей расчёта прямых эффектов по финансовым источникам; алгоритм оценки, в том числе качественный анализ элементов целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета, определение прямых и косвенных эффектов; интерпретацию результатов квазиконкурентной оценки; способы раскрытия информации и формыпривлечения общественности на всех этапах оценки. Представленная методика позволяет выявить проблемы функционирования организационно-финансового механизма и предложить ключевые направления его развития на основе расширения общественного участия.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в обосновании теоретико-методологических положений и разработке методического обеспечения формирования организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия и квазиконкурентной оценки его эффективности, которые могут быть применены:

– органами государственной власти и местного самоуправления при разработке правовых актов и методических документов, регламентирующих вопросы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, и обоснования перспективных направлений повышения его эффективности;

– местным сообществом в процессе оценки эффективности организационно-финансового механизма бюджетного программирования муниципальных образований в долгосрочной перспективе и подготовки предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере;

– научно-исследовательскими организациями при разработке теоретико-методологических и методических подходов к стратегическому бюджетному программированию муниципальных образований;

– учреждениями высшего профессионального образования при подготовке учебных материалов по дисциплинам «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Оценка достоверности научных результатов исследования** подтверждаются применением общенаучных методов исследования, достаточным информационным обеспечением, полнотой анализа теоретических и практических разработок, эмпирическими данными.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе: «Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества» (Москва, 2014); «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (Новосибирск, 2014); «Наука XXI века: новый подход» (Санкт-Петербург, 2014); «Финансовая система России: тенденции и альтернативы развития» (Севастополь, 2016); «Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем» (Уфа, 2016).

Теоретические, методические и прикладные результаты исследования ис-

пользованы в научных разработках Института экономики УрО РАН и выполнены в соответствии с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук РАН «Факторы и механизмы экономического потенциала регионов с позиции социокультурного подхода».

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 20 научных работах общим объемом 33,8 п.л. (авторский вклад 25,4 п.л.), в том числе в 9 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертаций («Региональная экономика и управление: электронный научный журнал», «Финансы и кредит», «Финансовая аналитика: проблемы и решения» и др.).

**Структура и объем диссертации.** Структура и объём диссертации обусловлены поставленными целью, задачами и научной логикой исследования. Диссертация включает введение, три главы основного текста, заключение, библиографический список, состоящий из 586 наименований, 12 приложений, содержит 25 таблиц, 30 рисунков. Общий объём работы – 205 страниц.

## Зарубежный и отечественный опыт бюджетного программирования в контексте реформ общественного сектора

Следует отметить, что в отечественную практику вошло в научный оборот понятие «партисипативный (партисипаторный бюджет») как перевод термина «participatory budget». Однако, на наш взгляд, такой перевод нельзя признать удачным, поскольку в результате выхолащивается сущность явления, обозначаемого этим понятием. Слово «participatory» означает вовлечённый или характеризуется участием10. В данном случае имеется ввиду участие общественности и органов власти по поводу принятия и реализации решений о распределении общественных ресурсов11. Другими словами, «participatory budget» - это бюджет на основе общественного участия. Такой перевод будет использоваться нами в ходе дальнейшего исследования. По нашему мнению, исторически первой формой бюджетирования на основе общественного участия является самообложение граждан, которое было впервые использовано в СССР в 20-е годы XX века.

Между тем, как показывает эволюция форматов бюджета, акцент сместился с внутренних процессов в области бюджетных отношений на внешние процессы, связанные с взаимодействием с общественностью и достижением общественно значимых результатов. На наш взгляд, на современном этапе происходит конвергенция бюджетных моделей. Исследование научной литературы позволяет сделать вывод о том, что в современной практике формат нового бюджета, ориентированного на результат, включает различные инструменты предыдущих моделей бюджетов. Тем самым можно говорить о некоем синтезе накопленного опыта в области бюджетирования. В результате современная форма бюджета включает все исторически сложившиеся форматы бюджета, однако ключевое значение прибрели бюджет, ориентированный на результат, программный бюджет и бюджет на основе общественного участия.

Вместе с тем в научной литературе отмечается, что никогда не было единого подхода к определению бюджетирования, ориентированного на результат12. Однако согласно общепринятой точке зрения бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой форму взаимосвязи бюджетных средств с результатами от их использования13.

Следовательно, программный бюджет как форма бюджета, ориентированного на результат, обеспечивает увязку финансовых ресурсов с общественно значимыми результатами их использования. Программный бюджет способствует распределению бюджетных средств на стратегической основе, повышению бюджетной эффективности, фискальной прозрачности, а также обеспечивает решение других задач14. Вместе с тем, по нашему мнению, ключевым признаком программного бюджета является обеспечение взаимосвязи между стратегическими целями и бюджетными средствами. Соответственно ключевым процессом разработки и реализации программного бюджета выступает целеполагание. Между тем программный бюджет является результатом взаимосвязанных процессов программирования и бюджетирования.

Так, В.Н. Лексин и А.Н. Швецов выделяют: перспективный и проблемный подходы к программированию15. Согласно перспективному подходу предметом программ является стратегическое, долгосрочное или среднесрочное социально-экономическое развитие территорий, в то время как в соответствии со проблемным подходом объектом регулирования территориального развития выступают проблемы территорий. В свою очередь в настоящее время, наш взгляд, на практике реализуется комплексный подход, при котором программы разрабатываются для решения вопросов социально-экономического развития территорий в долгосрочном периоде. По мнению И.В. Митрофановой, признаками стратегического программирования выступают самостоятельность формирования сообществом приоритетов развития в конкурентной среде и прозрачность разработки стратегических документов, включая и программы16. Однако программирование включает и процесс реализации стратегических программ. Вместе с тем, как отмечают А.И. Татаркин и Ю.Г. Лаврикова, программно-проектный подход предполагает помимо прочего общественный контроль за реализацией программ, согласование интересов различных участников общественной жизни и финансирование программ на основе бюджетных и внебюджетных средств17. Кроме того, по нашему мнению, общественный контроль охватывает процессы разработки программ и их финансирования. Более того программирование включает и оценку результатов, достигнутых в процессе программирования, в частности, путём обеспечения проверки качества программ и эффективности их реализации.

В то же время программный бюджет выступает и результатом бюджетирования. Субъекты различной профессиональной принадлежности вкладывают различный смысл в содержание программного бюджетирования, что отражает его междисциплинарный характер18. Проведённое исследование позволило установить, что существуют различные подходы к программному бюджетированию (Табл. 1.2). Вместе с тем, на наш взгляд, наиболее точным представляется определение данное М. Робинсоном, рассматривающим программное бюджетирование как «систематическое использование информации о результатах деятельности для обоснования решений о бюджетных приоритетах между конкурирующими программами, на основе программной классификации расходов»

## Методологические положения стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия

Таким образом, анализ итогов бюджетной реформы позволяет сделать вывод, что в результате её реализации не удалось достичь всех поставленных целей и задач.

Целями проводившейся реформы государственной службы провозглашались формирование целостной системы государственной службы и повышение её эффективности108. Реформа прошла ряд этапов, сопровождавшихся принятием соответствующих нормативных правовых актов109. В рамках реформы государственной службы осуществлялось реформирование муниципальной службы. Современный этап связан с федеральной программой, рассчитанной на 2015-2018 гг., которая до сих пор не принята110.

Контуры реформы управления общественным сектором (федеративной реформы) отражены в не принятой в итоге Концепции административной реформы, структура которой была обусловлена полномочиями публичной власти: 1) по предметам ведения РФ; 2) по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; 3) по предметам ведения субъектов РФ; 4) по вопросам местного значения111. Первые три направления были обозначены в форме административной реформы, а последнее направление в окончательном виде оформилось в реформу местного самоуправления. Реформа государственного управления началась с середины 2003 года, приоритетными направлениями которой были обозначены сокращение вмешательства государства в деятельность бизнес-сообщества, формирования системы саморегулирования в экономике, разделение функций по государственному регу лированию экономической деятельности и предоставления государственных услуг, разграничение полномочий жду различными уровнями власти112. Второй этап административной реформы начался с 2006 года по следующим направлениям: регламентация деятельности государственных органов исполнительной власти, создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и перевод государственных услуг в электронную форму113. На современном этапе реформа государственного управления сосредоточена на следующих направлениях: снижение избыточного государственного регулирования; повышение качества государственных услуг; повышение эффективности органов власти; повышение информационной открытости114.

Правоприменительная практика, связанная с ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ115, выявила ряд проблем, затрудняющих эффективное функционирование института местного самоуправления. Это обстоятельство обусловило необходимость проведения реформы местного самоуправления. Реформа местного самоуправления предусматривала, установление двухуровневой структуры местного самоуправления, разграничение и закрепление полномочий между уровнями, установление единых принципов организации местного самоуправления на всей территории государства, определение процедуры передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, усиление контроля за исполнением возложенных на органы местного самоуправления полномочий и ответственности за их неисполнение116. На современном этапе развитие местного самоуправления обусловлено реализацией государственной программы РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», а затем государственной программы РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»118.

Таким образом, результаты проведённых реформ в общественном секторе свидетельствуют об их незавершённом характере и об отсутствии комплексного характера к их проведению, разнонаправленности реформ и отсутствие учёта современных моделей государственного управления. По нашему мнению, в результате бюджетной реформы не удалось достичь поставленных целей во многом ввиду отсутствия достаточных инструментов и механизмов общественного участия в бюджетном процессе. Так, в России в настоящее время обеспечивается достаточно высокий уровень прозрачности и надзор со стороны законодательного и высшего контрольного органа, однако остаётся низким уровень общественного участия119.

Централизованная модель программирования. Ещё в 20-е гг. XX века Л.А. Велиховым предлагалось вырабатывать на 25 лет перспективные программы120. Народнохозяйственное программирование получило развитие в СССР лишь в 70–80-е годы в виде государственных программ, касающихся обеспечения продовольствием, сельского хозяйства, транспорта и научно-технического прогресса. При этом на практике стали разрабатываться и реализовываться локальные программы административно-территориальных образований121. В научной литературе проводится анализ применявшихся подходов программирования на местном уровне. Программный метод управления широко использовался как на уровне государства в целом, так и на уровне регионов, местных советов и расположенных на их территории предприятий. Однако, как отмечает Г.Б. Поляк, на местном уровне практика использования целевых комплексных программ среди местных советов нашла отражение в основном на уровне крупных городов в связи с отсутствием организационных и методических предпосылок, в частности касающихся финансового обеспечения целевых комплексных программ. Кроме того, существовали трудности с учётом и контролем за целевым использованием финансовых ресурсов, поскольку средства головной организации и других соисполнителей для выполнения программ перечислялись на расчётный счёт головной организации и обезличивались в общем объёме её средств. Вместе с тем в качестве проблем были отмечены распыление ресурсов и неэффективное их использование.

Применявшиеся в постсоветский период инструменты программирования не позволили коренным образом изменить ситуацию, во многом из-за хронического недофинансирования применявшихся на то время программ. Подробно вопросы бюджетного регулирования на основе программно-целевого подхода рассмотрены в работах, в которых бюджетное программирование представляет результат эволюции бюджетирования в общественном секторе124.

Формирование системы стратегического планирования обусловило возникновение новых инструментов программирования – государственных и муниципальных программ125. Между тем государственные и муниципальные программы выступают в качестве документов стратегического планирования126, планирования бюджетных ассигнований127, объединения инструментов государственной (муниципальной) политики128. Следовательно, государственные и муниципальные программы являются инструментом стратегического и бюджетного планирования, посредством которого формируются программные бюджеты.

## Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия

Согласно ч. 3 ст. 9 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в качестве участников общественного программирования выступают в установленных случаях муниципальные организации. Однако участниками общественного программирования являются не только муниципальные организации, но и местное сообщество: население, бизнес-сообщество и общественные организации. В соответствии со ст. 8 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» одной из основных задач стратегического планирования является создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования. Вместе с тем согласно ч. 7. ст.11 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в процесс разработки муниципальных программ могут быть включены объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Бизнес-сообщества также являются участниками программирования на муниципальном уровне, так участвуют в системе получения поддержки малому и среднему бизнесу, напрямую взаимодействуя с органами местного самоуправления (местную администрацию) или косвенно путём лоббирования через представительные органы местного самоуправления. Вопросы муниципальных программ касаются интересов бизнес-сообществ, так как от их решения зависит не только формы поддержки предпринимательству в муниципальном образовании, но и развития необходимой бизнесу инфраструктуры в долгосрочном периоде. Следовательно, принятие и реализация муниципальных программ непосредственно касаются интересов местного сообщества, поэтому население и бизнес-сообщество муниципального образования должны непосредственно участвовать в выработке документов стратегического планирования. Вместе с тем это является и формой осуществления местного самоуправления. Поэтому необходимо совершенствование существующего законодательства путём наделения полномочиями местных сообществ по вопросам стратегического планирования. Особое место занимает институт общественного контроля, в рамках которого осуществляется наблюдение за деятельностью органов местного самоуправления субъектами общественного контроля, в том числе и гражданами. Таким образом, состав участников общественного программирования не ограничен участниками стратегического планирования. А вопросы участия граждан, хозяйствующих субъектов не получили достаточное отражении в действующем институциональном обеспечении программирования.

Инструментами общественного программирования являются: – инициативное согласование; – предварительные консультации; – общественное обсуждение проектов муниципальных программ; – рассмотрение проектов муниципальных программ в представительных органах местного самоуправления; – проведение независимой экспертизы проектов муниципальных программ и отчетов об их реализации; – общественный контроль; – размещение на официальных сайтах муниципальных образований сведений о муниципальных программах, ходе их реализации и оценке эффективности реализации.

Направления общественного программирования определяется проблемами социально-экономического развития и вопросами местного значения муниципального образования. Проблемы социально-экономического развития муниципального образования вли яют на направления программирования, поскольку решение имеющихся проблем в муниципальном образовании прежде всего интересует местное сообщество. Вместе с тем вопросы местного значения, закреплённые за муниципальным образованием, ограничивают местное сообщество в выборе направлений программирования.

Процесс бюджетирования обеспечивает распределение бюджетных и внебюджетных средств по муниципальным программам. Автором бюджетирование разделено на административное, предполагающее распределение из бюджетных источников, и публичное – из внебюджетных источников.

Институты административного бюджетирования включает на федеральном и региональном уровнях законы, подзаконные акты и методические документы, а на муниципальном уровне подзаконные акты и методические документы (Табл. 2.5).

Методические документы О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ: Письмо Минфина России от 30 сентября 2014 № 09-05-05/48843 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## Особенности стратегического бюджетного программирования муниципальных образований в Пермском крае

Исследование сайтов муниципальных образований Пермского края показало, что по большинству муниципальных образований отсутствует информации о наличии в них принятых стратегий социально-экономического развития. В ряде муниципальных образованиях (Юрлинский муниципальный район, Юсьвинский муниципальный район) приняты стратегии социально-экономического развития, которые не актуализированы в соответствии с федеральным законодательством о стратегическом планировании. И лишь в ГО «Город Пермь», Лысьвенском городском округе, Добрянском муниципальном районе, Ку-дымкарском муниципальном районе действуют актуализированные стратегии социально-экономического развития.

С целью методической поддержки муниципальных образований был утверждён модельный порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ253. Кроме того, были внесены изменения в методические рекомендации, касающиеся разработки программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований с целью обеспечения их соответствия документам стратегического планирования254.

Вместе с тем различным образом соотносятся государственные программы Пермского края и муниципальные программы друг с другом. В одних муниципальных образованиях государственной программе субъекта РФ соответствует несколько муниципальных программ, а в других наоборот муниципальной программе – несколько государственных программ Пермского края. При этом наблюдается рост в 2015 году по сравнению с 2014 годом на 48 % общего количества муниципальных программ: с 362 муниципальных программ до 535 муниципальных программ. Необходимо подчеркнуть, что принятый модельный порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ не предусматривает обязательного проведения экспертизы проектов муниципальных программ. Вместе с тем в 20 муниципальных образованиях установлено требование проведения контрольно-счетными органами муниципальных образований экспертизы проектов муниципальных программ. Так, если в 2014 годы было проведено 314 таких экспертиз, то в 2015 году – лишь 277. При этом в качестве основных нарушений, выявленных контрольно-счетными органами муниципальных образований, были несоблюдение сроков утверждения муниципальных программ, отсутствие целевых показателей по всем муниципальным программам, низкий уровень качества муниципальных программ, отсутствие финансово-экономических обоснований по некоторым муниципальным программам, несоответствие финансового обеспечения муниципальных программ решениям о местном бюджете и т.д.255.

Необходимо отметить, что существуют и проблемы в области программирования. Так, в результате проведённого семинара в Пермском крае, посвящённому применению программно-целевого подхода в области бюджетного планирования муниципальных образований, был выявлен ряд ключевых проблем в этой сфере256.

Невовлечённость институтов контроля в процесс бюджетного программирования. В Пермском крае появились новые институты контроля: институты общественного контроля и контрольно-счётные органы. Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК регулирует вопросы осуществления общественного (гражданского) контроля в Пермском крае257. Закон Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК установил основы правового статуса Контрольно-счетной палаты Пермского края258. Так, согласно ч.6 ст. 20 указанного Закона Контрольно-счетная палата имеет право на организацию взаимодействия с контрольно-счетными органами муниципальных образований, на оказание им помощи, на содействие получению работниками контрольно-счетных органов муниципальных образований профессионального образования, на осуществление планирования с контрольно-счетными органами муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и организации их проведения, осуществлению анализа деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и предоставлению им рекомендаций по повышению эффективности их работы. Кроме того, был принят закон Пермского края, регламентирующий некоторые вопросы функционирования контрольно-счетных органов муниципальных образований: статус должностных лиц, отдельные полномочия указанных органов, порядок направления запросов, сроки представления информации и другие вопросы259. Однако ни институты общественного контроля, ни контрольно-счётные органы в должной мере не задействованы в процессе бюджетного программирования муниципальных образований.

Незавершённость процесса институционализации оценки регулирующего воздействия. Закон Пермского края от 11.12.2014 № 412-ПК установил основы регулирования оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов260. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона оценка регулирующего воздействия проводится в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а экспертиза – принятых муниципальных нормативных правовых актов. Ст. 4 и 5 Закона, посвящённые оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, вступает в силу в отношении муниципального образования город Пермь - с 1 января 2015 года; в отношении муниципальных районов, городских округов, за исключением муниципального образования город Пермь, - с 1 января 2016 года; в отношении иных муниципальных образований - с 1 января 2017 года. Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов устанавливается муниципальными нормативными правовыми актами с учетом положений указанного Закона.

Неравномерность внедрения программного бюджетирования в муниципальных образованиях. Вместе с тем Министерством финансов Пермского края были направлены в муниципальные образования региона методические рекомендации Министерства финансов РФ в области программного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях261. Правительством Пермского края с 2014 года осуществляется мониторинг перехода к программному бюджетированию в муниципальных образованиях, который выявил в качестве ключевых проблем отсутствие достаточных методологических рекомендаций и подготовки муниципальных служащих