

УДК 336.025

М. Н. ПОПОВА, государственный налоговый инспектор, магистр экономики
ИФНС России по г. Белгороду, г. Белгород, Россия

ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В статье рассмотрен программный бюджет как фактор результативного экономического развития региона. Все это реально будет способствовать выбору наилучшего варианта достижения поставленных целей при разумном вложении финансовых, трудовых и иных ресурсов.

У статті розглянуто програмний бюджет, як фактор результативного економічного розвитку регіону. Все це реально сприятиме вибору кращого варіанту досягнення поставлених цілей при розумному вкладенні фінансових, трудових та інших ресурсів.

Вступ

Программный подход к решению поставленных задач характерен для человечества с тех пор, как оно столкнулось с необходимостью коллективно выполнять многоэтапные действия. В условиях бюджетного планирования в России появление федеральных целевых программ было неизбежно. Без подобного инструмента реализация любых долгосрочных проектов на основе государственного финансирования немыслима из-за отсутствия четких гарантий выделения этого финансирования в течение всего периода реализации проекта [1]. Одним из направлений Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов стал переход к утверждению «программного» бюджета, для реализации которого федеральный бюджет на 2011–2013 годы уже был сформирован в разрезе государственных программ с указанием органов исполнительной власти, ответственных за каждую программу и подпрограмму. Теперь настал черед регионов переходить к программно-целевому принципу организации деятельности органов исполнительной власти. Но на сегодняшний день не все субъекты РФ готовы к данному шагу, так как не до конца понимают, что именно может принести им переход к «программному» бюджету и как его осуществить.

Основной материал

На региональном и местном уровнях цели перехода на программный бюджет должны быть тесно связаны с целями функционирования органов власти как гарантов предоставления государственных (муниципальных) услуг населению. Структура программ предполагает включение в систему стратегических целей, тактических задач, их показателей и мероприятий, необходимых для решения заявленных задач. Через описание целей и задач программы регионального или местного органа исполнительной власти обеспечивается связь со стратегическими общегосударственными целями. Оценка достижения стратегической цели осуществляется путем применения показателей конечного результата, характеризующих социально значимый эффект, таких как повышение уровня благосостояния граждан, удовлетворенность населения качеством и доступностью государственных (муниципальных) услуг, увеличение продолжительности жизни и т. п.

Цели и задачи программы формулируются широко, поэтому необходима их

конкретизация до уровня мероприятий, реализуемых с применением инструментов, обеспеченных финансированием. Мероприятия направлены на достижение непосредственных результатов деятельности органов исполнительной власти. Они могут быть измерены такими показателями, как «численность детей школьного возраста, которым предоставлены общеобразовательные услуги» в образовании, «численность пациентов, пролеченных в соответствии с установленными стандартами» в здравоохранении, «охват населения услугами библиотечного обслуживания» в культуре и др.

Так, в логику программного бюджета заложен прозрачный механизм обеспечения цепочки «стратегическая цель – тактические задачи – мероприятия – инструменты реализации – непосредственные результаты – конечные результаты», наиболее полно осуществляемый на региональном и местном уровнях. При таком подходе к формированию программного бюджета происходит решение сложной задачи координации различных мер государственной политики и инструментов их реализации. В частности, Федеральный закон № 83-ФЗ предоставляет широкие возможности использования таких инструментов, как государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ), финансовое обеспечение задания в форме субсидии, программы развития, расширение возможностей учреждений в части их финансово-хозяйственной деятельности [2].

Задача перехода к программному бюджету сложная, поскольку здесь в одной точке сходятся многие направления деятельности органов исполнительной власти, увязываются вопросы финансирования и управления в рамках бюджета существующих и вновь принимаемых обязательств.

Отвечая на данные вопросы, можно сказать, что использование программно-целевого принципа при организации деятельности органов исполнительной власти может быть формальным или аналитическим, когда перечень, содержание и объемы финансирования программ формируются исходя из сложившейся структуры органов исполнительной власти и утвержденных показателей бюджета. Такой подход может быть использован при переходе к программному бюджету на самом первом этапе для понимания целей и задач деятельности каждого органа исполнительной власти и первоначальной увязки бюджетных расходов с целями и задачами социально-экономического развития региона. Однако это не дает возможности перейти к программному принципу распределения бюджетных средств, при котором средства выделяются не просто на реализацию программы, а на достижение конкретных результатов.

Другой подход, системный, подразумевает формирование перечня государственных программ, исходя из системы стратегических целей и задач, стоящих перед регионом на долгосрочную перспективу. Сложность системного подхода к формированию программного бюджета заключается, в первую очередь, в необходимости соблюдения «принципа персональной ответственности», при котором за каждую цель (задачу), а значит и за каждую государственную программу и подпрограмму, отвечает один орган исполнительной власти, причем за реализацию каждого из мероприятий программы отвечает отдельное подразделение соответствующего органа исполнительной власти. Данный принцип исключает размывание ответственности за реализацию программы, а следовательно, повышает вероятность достижения успеха при решении поставленных задач. В этом случае субъектам РФ необходимо понимать, что выполнение данного принципа может повлечь необходимость изменения структуры органов исполнительной

власти [3].

После формирования перечня целей и задач органы, ответственные за реализацию программы, должны подготовить различные варианты мероприятий, которые могут быть осуществлены для достижения поставленных задач, с расчетом объема ресурсов, необходимых для их реализации. Данные варианты должны быть вынесены на обсуждение специальной комиссии по рассмотрению государственных программ с целью выбора наилучшего варианта реализации для каждой программы.

На сегодняшний день программный бюджет в разных формах и с разным темпом внедряется в практику финансирования в ряде регионов России. По мнению Министерства финансов РФ определенных успехов по реализации механизмов программного бюджетирования добились Республика Алтай, Республика Карелия, Чувашская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, г. Москва, Амурская, Брянская, Сахалинская, Белгородская, Калужская, Рязанская, Свердловская, Челябинская области и город Братск [4].

Практика перехода к программному бюджетированию в различных регионах выявила ряд системных проблем, затрудняющих организацию процесса разработки программ и утверждения бюджета в программном представлении. Указанные проблемы носят как объективный, связанный с проблемами правового и методологического обеспечения, так и субъективный, связанный с управленческими стереотипами в конкретных регионах, характер. При этом применительно к регионам прослеживается деление проблем на внешние (зависящие от органов власти Российской Федерации) и внутренние (зависящие непосредственно от регионов). Основными из них являются:

- незавершенность перехода на программный бюджет на федеральном уровне;
- отсутствие утвержденной программной классификации;
- сложность и непроработанность методологии программного бюджетирования;
- несовершенство стратегических документов регионального уровня, их оторванность от бюджетной политики и экономических реалий, декларативность и неопределенность документов;
- необходимость перестройки системы органов власти и организации процедур внутри органов власти;
- бесконтрольность расширения количества целевых программ, зачастую пересекающихся между собой по целям, задачам, показателям и основным мероприятиям.

В настоящее время федеральными органами власти предпринимаются шаги по активизации работы, связанной с правовым, методическим и организационным обеспечением перехода на программный бюджет. Бюджетным посланием Президента РФ на 2013–2015 годы предполагается полный переход федерального бюджета на программный принцип формирования с 2014 года. Все необходимые механизмы для этого перехода должны быть сформированы в 2012 и 2013 годах. В частности, в 2012 году планируется завершить работу по внесению изменений в Бюджетный кодекс, утвердить девять федеральных государственных программ, а в 2013 году утвердить программную классификацию и все государственные программы, предусмотренные федеральным перечнем.

В настоящее время регионам следует сконцентрироваться на решении проблем, объективно зависящих от их усилий и находящихся в рамках региональных полномочий. Ключевыми решениями, которые необходимо принять органам власти субъектов РФ в целях внедрения программного бюджетирования, являются следующие:

- пересмотр программ (стратегий) социально-экономического развития региона и

их адаптация к основным требованиям программного бюджетирования;

- инвентаризация региональных целевых программ и ликвидация неэффективных, не обеспеченных финансированием либо неисполняемых программных документов;
- доработка нормативно-правовой базы региона, внесение в нее изменений, позволяющих использовать инструменты программно-целевого управления;
- четкое разграничение ответственности между органами власти за результаты социально-экономического развития в различных сферах;
- изменение механизмов распределения бюджетных ресурсов, введение в практику элементов конкуренции между органами власти за бюджетные ассигнования;
- внедрение в бюджетный процесс механизмов мониторинга и оценки результатов программ, позволяющих оперативно реагировать на отклонения от заданных параметров;
- оптимизация управленческих процессов и снижение трудозатрат органов власти за счет активного внедрения программных продуктов, обеспечивающих автоматизацию процессов разработки программ и управления ими, включая анализ основных показателей результативности региональных программ.

Вывод

Таким образом, использование системного подхода к формированию программного бюджета при всех его сложностях может стать действенным инструментом повышения эффективности расходов, так как позволит выбрать наилучший вариант достижения поставленных целей при разумном вложении финансовых, трудовых и иных ресурсов.

Список литературы

1. Удовенко А. Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. – 2012. – № 8. – С. 49–55.
2. Патынян Я. М. Обзор региональных программ по повышению эффективности бюджетных расходов // Бюджет. – 2011. – № 6. – С. 35–42.
3. Пчелинцев О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О. С. Пчелинцев. – М.: Наука, 2004. – С. 77.
4. <http://www.belregion.ru>

PROGRAMME BUDGET AS A TOOL TO ENHANCE THE REGIONAL BUDGET EXPENDITURES MANAGEMENT

M. N. POPOVA, The master

In the article the program budget is considered as a factor of effective economic development. All this will really help to select the best option to achieve goals with a reasonable investment of financial, human and other resources.

Поступила в редакцию 15.11 2012 г.