

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.143

И.И.Лазарева, К.В. Галицкова

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ БЮДЖЕТ. ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ БЮДЖЕТА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Каждое государство стремится к экономическому росту, перераспределяя статьи бюджета, поскольку при этом происходит увеличение объема национального дохода государства и в распоряжении государственного бюджета появляются дополнительные средства. Кроме того, в данной статье обозначены основные нормативно-правовые акты, регулирующие переход к формированию бюджетов программно-целевым методом, проведен анализ общей характеристики формирования федерального бюджета и бюджета Орловской области.

Ключевые слова: программно-целевой метод, финансовое обеспечение, государственная программа, бюджетный сектор, расходы федерального бюджета, бюджетный федерализм, мониторинг.

Главным звеном финансовой системы любого государства, одним из наиболее важных инструментов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является государственный бюджет.

Государству, независимо от формы правления, формы государственного устройства и политического режима, на любом этапе исторического развития необходимы финансовые ресурсы для решения задач, связанных с функциями государства. В связи с этим, центральным звеном любой финансовой системы является государственный бюджет. Именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредоточивать финансовые ресурсы на необходимых направлениях социального и экономического развития, с помощью бюджета осуществляется перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами деятельности.

В Российской Федерации законодательно закреплено следующее определение бюджета: бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Для составления, исполнения бюджетов и обеспечения сопоставимости показателей бюджетов всех уровней используется бюджетная классификация, которая представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, дает возможность экономического и статистического анализа структуры бюджета любого уровня, обеспечивает адрес-

ность использования финансовых средств.

При осуществлении бюджетного процесса в нашей стране долгие годы применялся сметный принцип финансирования, то есть финансирование учреждений по сметам – документам, представляющим собой перечень расходов по определенным направлениям в соответствии с указанной выше бюджетной классификацией. Например, расходы по статье 210 Бюджетной классификации на заработную плату, по статье 221 – на оплату услуг связи и так далее.

Бюджет как главный финансовый документ составлялся по аналогичному принципу в виде обобщенного перечня расходов по группам, подгруппам, целевым статьям и видам расходов в целях обеспечения деятельности всех получателей бюджетных средств.

При таком подходе, то есть формировании бюджета по фактической потребности бюджетополучателей в средствах, с одной стороны, обеспечивалась прозрачность использования бюджетных средств, а с другой стороны, основное внимание уделялось только целевому использованию бюджетных средств, без учета из результативности, эффективности или экономности.

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств разработан и предложен к использованию так называемый программно-целевой принцип финансирования.

В программном бюджете, в отличие от традиционного, расходы отражаются в бюджете не по целевым статьям в виде перечня, а включаются в государственные программы, конкретизируются по подпрограммам.

В текущем году в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие переход к программному бюджетированию. С 1 января 2014 года финансовым органам, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета (сейчас - Министерство финансов Российской Федерации), передаются полномочия в части установления кодов (в том числе наименований) целевых статей с учетом наименований государственных программ, подпрограмм.

Первый шаг при внедрении «программного бюджета» - это работа над государственными программами. Работа эта нацелена не на доведение средств до бюджетополучателей, а на то, какой результат получен при расходовании этих средств.

Например, если программа предусматривает строительство каких-то объектов, то определяется не только целевое использование средств – построен ли объект, но и оценивается эффективность их использования, в том числе по таким показателям, как срок построения объекта, насколько комфортны условия пребывания в них и т.д.

Иными словами, оценка эффективности программ должна базироваться на том, как в итоге сработал каждый государственный рубль. В этом и заключается основной принцип программно-целевого бюджета.

При этом финансирование в рамках реализации программ и их подпрограмм осуществляется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, в которых определяется, какие задачи надо решить, каких результатов

достигнуть и отражается расчет необходимого на это объема средств.

Впервые проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов сформирован на базе государственных программ Российской Федерации, охватывающих основные направления деятельности органов власти. Это первый программный бюджет. Расходы рассматриваются исходя из тех целей, которые установлены в государственных программах.

Например, Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» утверждена Правительством Российской Федерации со сроком реализации на 2013-2020 годы. Целью этой программы является обеспечение медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Достижение цели в соответствии с паспортом программы характеризуется следующими основными целевыми показателями (индикаторами): снижение смертности, снижение потребления алкогольной продукции, обеспеченность врачами, ожидаемая продолжительность жизни и другие показатели.

Но следует отметить, что достижение значений указанных целевых показателей (индикаторов) будет зависеть от достижений в социально-экономическом развитии и, несомненно, возможностей бюджетов различных уровней как федерального, так и региональных и местных.

Если в текущем году доля программных расходов федерального бюджета составляла всего 9 процентов, то по проекту бюджета на 2014-2016 годы она возрастает в 2014 году до 58 процентов.

К выполнению задачи по внедрению программно-целевого принципа бюджетирования приступили и в Орловской области.

В нашей области уже в текущем 2013 году применяется программно-целевой метод планирования. В настоящее время в области реализуется 21 государственная программа Орловской области по различным направлениям деятельности. С 1 января планируется реализация еще 4 государственных программ. Государственные программы в соответствии с бюджетным законодательством утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти (в Орловской области – Правительство Орловской области).

В нашей области проект областного бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов сформирован на базе 20 государственных программ Орловской области.

Доля программного бюджета в 2013 году в Орловской области составляет 91,9 процента, на 2014 год – 92,7 процента. Можно сделать вывод, что пока еще не удалось полностью перейти на программно-целевой бюджет. При этом ряд программ еще не утвержден и находится в стадии разработки и согласования, что вызывает сложности в финансовом их обеспечении, дефицитности большинства бюджетов.

При разработке бюджетов определяются приоритеты, производится оценка каждой программы, принимается решение о необходимости их доработ-

ки с тем, чтобы, предусмотреть объемы их финансирования в соответствии с реальными возможностями того или иного бюджета.

Государственные программы разрабатываются и принимаются не на один год, но ежегодно предусматривается оценка эффективности реализации той или иной программы.

И бюджеты также с 2014 года планируется принимать во всех регионах на трехлетний период. В Орловской области формирование бюджетов на трехлетний период практикуется начиная с 2008 года, когда были внесены комплексные изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Но эта норма была не обязательна. Так, в 2013 году трехлетние бюджеты были утверждены в 70 субъектах. Со следующего года эта норма станет обязательной.

Это позволит и более точно рассчитывать финансовое обеспечение государственных программ. Планируется также определить так называемые «потолки» расходов по государственным программам.

Конечно, это создаст стимулы и расширит возможности для ответственных исполнителей государственных программ, выявить внутри программ какие-то резервы для того, чтобы пересмотреть, допустим, параметры с целью достижения наилучших результатов уже с учетом реализации программы по итогам года.

Для примера, в Орловской области принята и действует государственная программа Орловской области «Подготовка и проведение празднования 450-летия основания города Орла (2012–2016 годы)». В рамках рассматриваемой государственной программы шесть подпрограмм.

Целью программы является обеспечение подготовки и проведения празднования 450-летия основания города Орла. Указаны задачи, целевые индикаторы, этапы и сроки реализации, а также, что важно и без чего нельзя построить, приобрести, изготовить и т.д. объемы бюджетных ассигнований на реализации программы, ожидаемые конечные результаты реализации государственной программы – ввод в эксплуатацию трех объектов здравоохранения, ввод в эксплуатацию двух автодорог и т.д.

Есть в программах и показатели, которые не затрагивают напрямую денежные вливания. Например, повышение привлекательности города Орла как культурно-исторического центра и др.

Объемы бюджетного финансирования на реализацию государственных программ утверждаются законом о бюджете. Причем законодательно установлено, что государственные программы подлежат приведению в соответствие с законом о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления в силу закона о бюджете.

Закон о бюджете вступает в силу с 1 января следующего финансового года, следовательно, государственные программы должны быть приведены в соответствие с законом о бюджете - в срок 1 марта.

Но далее возникают вопросы реализации программ на практике: если не совпадают объемы финансирования по программе и по бюджету.

В программах приведены конкретные показатели, на что расходуются бюджетные средства. Объемы финансирования приведены в соответствие к 1 марта. Но как было отмечено выше, в процессе исполнения бюджета возникли сложности, допустим, с выполнением доходной части бюджета. Это в свою очередь, приведет к невозможности финансирования программы в предусмотренных и законом о бюджете и программой объемах.

Возникает вопрос. Что делать? Нужно корректировать программы и бюджет, а это-то же требует времени. На сегодня нет ясности в этом вопросе.

Ведь в программе не просто финансирование, а и могут быть конкретные показатели, могут затрагиваться и должны будут пересчитаны конечные результаты программы, а это может привести к нарушению самой цели программы, ради которой она была принята.

Например, нельзя частично построить что-то и считать в дальнейшем это мероприятие выполненным.

Однако, чтобы в полном объеме переход осуществился, предстоит еще решить много задач и вопросов, поскольку в рамках перехода на программно-целевой бюджет выявляется ряд проблем. В частности, недостаточно отработана связь между социально-экономическим развитием, бюджетом и государственными программами в части заявленных целей, задач, мероприятий и результатов.

Разрабатываемые и реализуемые государственные задания для подведомственных учреждений не являются инструментами реализации программ и фактически не соответствуют принципу оплаты за фактически выполненные услуги; по сути, зачастую производится финансирование по сметам.

С целью расширения возможностей в части формирования государственных заданий проводится комплекс мер, направленных на уточнение формирования государственного (муниципального) задания, порядков его финансового обеспечения, определяются сопоставимые критерии оценки программ.

При оценке эффективности той или иной программы нужно учитывать территориальную или отраслевую специфику. На сегодня в рамках государственных программ стоят вопросы обоснованности финансового обеспечения предоставления государственных услуг.

Один из основных вопросов, который возникает в связи с внедрением программно-целевых принципов бюджетного планирования, это — насколько результативно и эффективно потрачены бюджетные средства, т.е. достигнуты поставленные цели и какое решение по результатам исполнения программы нужно принять. Отменить ту или иную программу в случае ее неэффективности или, если программа необходима, - пролонгировать на следующий бюджетный год. В последнем случае необходимо включать программу в бюджет, т.е. обеспечить лимитами финансирования. И вновь возникает вопрос: стоит ли обеспечивать финансированием весь объем заявленных на планируемый год мероприятий или только часть их, как правило, в условиях дефицитности бюджетов, как бы хороша и необходима программа не была, в полном объеме зачастую фи-

нансово не обеспечена ввиду отсутствия реальных возможностей бюджета.

На практике пока наблюдается постоянный разрыв между объемами финансирования по программам и объемами, предусмотренными на их реализацию в бюджете.

Возможен еще вариант, когда программа остается действующей, но не обеспеченной бюджетным финансированием (иными словами в программе предусмотрены деньги на ее реализацию, а в бюджете нет). В данном случае возникает вопрос: следует ли пересматривать перечень программных мероприятий.

Еще один проблемный аспект связан с тем, что большинство целевых индикаторов программ основано на годовых статистических данных, а решения о включении программ в бюджет на следующий финансовый следует принять еще в июле - августе текущего года – в период разработки бюджета, то есть до подведения итогов реализации программы.

Если результатами программ являются построенные школы, больницы, спортивные сооружения, то оценить их несложно. Однако чаще встречаются такие ожидаемые результаты, как, например, «увеличение численности населения, регулярно занимающегося физической культурой и спортом», «улучшение качества жизни» и т.п. В рассматриваемой государственной программе Орловской области в числе ожидаемых результатов предусмотрено увеличение доли воспитанников, увеличение доли молодежи. Исполнение таких показателей на практике сталкивается с отсутствием соответствующих статистических данных, а, следовательно, и сложностями при определении решения поставленных задач.

В сложившихся социально-экономических условиях и в стране, и в Орловской области стоят задачи обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расширения и повсеместное внедрение программно-целевых методов формирования всех уровней бюджетов, повышение эффективности государственных и муниципальных услуг, бюджетных инвестиций.

Через государственные программы на всех уровнях, начиная с федерального до местного, т.е. на уровне районов и поселений, планируется увязать стратегическое и бюджетное планирование.

В целом же внедрение «программного бюджета» - это масштабная, комплексная задача, для решения которой потребуются существенные изменения бюджетного законодательства и самих принципов бюджетного планирования.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Текст] // СЗ РФ. – 1998 - №31. - С. 38-43.
2. Вахрин, П.И. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / П.И. Вахрин – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 344с.
3. Макконнелл, К.Р. Экономикс [Текст]: учеб. пособие для вузов / К.Р.

Макконнелл, С.Л. Брю. – М.: Инфра-М, 2008. – 467с.

4. Закон Орловской области от 30.06.2010 № 1088-ОЗ [Текст] // Орловская правда. – 2010. – № 93. – С.4-6.

5. Закон Орловской области от 7 декабря 2012 года № 1431-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/10/orel-zakon1431-reg-dok.html>.

6. Постановление Правительства Орловской области от 8 октября 2012 года № 354 «Об утверждении государственной программы Орловской области «Подготовка и проведение празднования 450летия основания города Орла (2012-2016 годы)» (в редакции от 19 марта 2013 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/10/26/orel-post354-reg-dok.html>.

7. Постановление Правительства Орловской области от 19 июля 2012 года № 248 «Об утверждении Перечня государственных программ Орловской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1916545>.

8. Распоряжение Правительства Орловской области от 11.05.2012 г. № 192-р «О внедрении программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1674345>.

9. Постановление Правительства Орловской области от 23.07.2012 г. № 255 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Орловской области и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Орловской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW127;n=36948>.

10. Акиндинова, Н.В. Исследование проблем и оценка мер повышения эффективности бюджетных расходов в 2011-2014 годах и на долгосрочную перспективу [Текст] / Н.В. Акиндинова, В.В. Дементьев // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2011. – № 2. – С. 9-18.

11. Закон Орловской области от 7 декабря 2009 года № 997-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (в редакции от 20 декабря 2010 года № 1160-ОЗ) [Текст] // Орловская правда. – 2010. – № 188. – С.2-4.

12. Закон Орловской области от 12 июля 2011 года № 1233-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2010 год» [Текст] // Орловская правда. – 2011. – № 104. – С.2-4.

13. Закон Орловской области от 3 декабря 2010 года № 1150-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (в редакции от 29 ноября 2011 года № 1300-ОЗ) [Текст] // Орловская правда. – 2011. – № 180. – С.3-5.

14. Закон Орловской области от 3 июля 2012 года № 1382-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2011 год» [Текст] // Орловская правда. – 2012. –

№ 96. – С.6-8.

15. Закон Орловской области от 3 ноября 2011 года № 1289-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (в редакции от 25 декабря 2012 года. № 1442-ОЗ) [Текст] // Орловская правда. – 2012. – № 195. – С.2-8.

Лазарева Ирина Ивановна

*к.э.н., старший преподаватель кафедры финансов и кредита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
телефон: 89200868384*

Галицкова Кристина Валерьевна

*студентка 2 курса факультета бизнеса и рекламы
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
телефон: 89155015808*

УДК 658.115

Э.А. Локтионова, А.А. Лахмытко

ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Создание и реформирование модели финансового механизма бюджетных учреждений рассматривается как общая закономерность развития финансовых отношений в финансовой политике государства. Преобразования финансового механизма позволяют обеспечить достаточную ресурсную базу бюджетным учреждениям для достижения должного объема и качественного уровня обеспеченности потребностей населения.

Ключевые слова: финансовый механизм, элементы финансового механизма, бюджетное учреждение, смета бюджетного учреждения.

В национальной экономике важным условием ее эффективного функционирования является экономное и рациональное использование денежных средств бюджета. В бюджетных учреждениях управление финансами, а именно доходами и расходами, осуществляется с помощью финансового механизма.

Финансовый механизм – это система управления финансовыми ресурсами, совокупность форм и методов, с помощью которых учреждение обеспечивает себя необходимыми денежными средствами, достигает максимального уровня стабильности.

По мнению Николаевой Т.П., финансовый механизм – это инструмент реализации финансовой политики. Он является составной частью хозяйственного механизма. Представляет собой совокупность видов и методов организации