

5.13. ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕГИОНЕ

Сугарова И.В., к.э.н., доцент

Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова

В статье исследуется проблематика обеспечения эффективности бюджетных расходов с позиций применения программно-целевого метода в регионе. Актуальность исследования подтверждается рядом обоснований. С одной стороны бюджетная практика свидетельствует об ограниченности бюджетных ресурсов на всех этапах принятия государственных решений, а с другой – о необходимости повышения эффективности расходования бюджетных средств в целях получения лучших конечных результатов.

Данная проблематика особо актуализируется в связи необходимостью дальнейшего социально – экономического развития государства в целом и его регионов в частности. В настоящей работе с помощью методов сравнения, группировки проанализированы основные показатели расходов регионального бюджета в части их состава, структуры, бюджетного финансирования посредством федеральных и региональных целевых программ.

В статье аргументируется, что в последовательной реализации бюджетных решений наиболее эффективным является применение программно-целевого метода, предполагающего реализацию системы взаимосвязанных мероприятий с привлечением необходимого финансового обеспечения.

В статье делается вывод о том, что в условиях дефицита бюджета и высокого уровня долговой нагрузки наличие неэффективных расходов, с позиций повышения бюджетной эффективности, является недопустимым.

Важнейшей задачей государства в процессе экономического развития и формирования доходных поступлений в бюджетную систему, является управление расходами. При этом в большей степени данная проблематика актуализируется, с одной стороны, с позиции ограниченности бюджетных ресурсов на всех этапах принятия государственных решений – от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования, с другой – с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств, в целях получения лучших конечных результатов.

Действующая система управления государственными финансами определяет, что расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их объемов и эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений. В свою очередь политика в области расходов направлена на совершенствование их структуры, во взаимосвязи с учетом приоритетно решаемых проблем. К этому следует добавить, что в соответствии с принципом единства, предполагающего, в том числе единство осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вопрос эффективного и рационального использования бюджетных средств является актуальным на всех уровнях бюджетной системы РФ.

В табл. 1 нами представлена динамика расходов республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания за период с 2011 по 2013 гг., согласно данным которой за анализируемый период они имеют устойчивую тенденцию к увеличению: 2011 г. – 18 315,4 млн. руб., 2012 г. – 18 691,5 млн. руб., 2013 г. – 22 673,7 млн. руб.

Таблица 1

СОСТАВ И СТРУКТУРА РАСХОДОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ ЗА 2011-2013 гг.¹

Виды расходов	2011г.		2012г.		2013г.	
	факт, млн.руб	уд. вес, %	факт млн.руб	уд. вес, %	факт млн.руб	уд. вес, %
Общегосударственные расходы	723,1	3,9	813,8	4,4	900,4	3,9
Национальная оборона	8,6	0,1	7,7	0,1	8,3	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1318,7	7,2	79,4	0,4	142,4	0,6
Национальная экономика	2599,6	14,2	2741,6	14,7	3241,5	14,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	867,3	4,7	957,8	5,1	1238,0	5,5
Охрана окружающей среды	33,7	0,2	44,7	0,2	68,8	0,3
Образование	3379,3	18,4	4335,7	23,2	5699,3	25,1
Культура, кинематография	654,5	3,6	671,7	3,6	695,0	3,1
Здравоохранение	2784,5	15,2	3409,8	18,2	4275,2	18,9
Социальная политика	2638,9	14,4	2839,6	15,2	3532,4	15,6
Физическая культура и спорт	669,9	3,7	582,9	3,1	480,6	2,1
Средства массовой информации	64,9	0,4	69,5	0,4	63,3	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	236,7	1,2	330,5	1,7	387,9	1,7
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований	2335,7	12,8	1806,8	9,7	1940,6	8,5
Всего расходов	18315,4	100,0	18691,5	100,0	22673,7	100,0

Наибольший удельный вес в структуре расходов республиканского бюджета занимают следующие виды расходов:

¹ Источник: Отчеты об исполнении республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания за 2011-2013 гг.

- образование (2011 г. – 18,4%, в 2012 г. – 23,2%, в 2013 г. – 25,1% от общего объема расходов);
- здравоохранение (2011 г. – 15,2%, 2012 г. – 18,2%, 2013г. – 18,9% от общего объема расходов);
- социальная политика (2011 г. – 14,4%, 2012 г. – 15,2%, 2013 г. – 15,6% от общего объема расходов);
- национальная экономика (2011 г. – 14,2%, в 2012 г. – 14,7%, в 2013 г. – 14,3% от общего объема расходов).

При этом республиканский бюджет Республики Северная Осетия – Алания на 2011-2013 гг. был направлен на повышение уровня жизни населения, обеспечение безопасности и создание потенциала для устойчивого развития республики. Анализ бюджетных расходов за 2011-2013 гг. свидетельствует о повышении расходов на социальные цели.

Однако при увеличении расходов республиканского бюджета необходимо принять во внимание уровень исполнения расходов, а также эффективность их использования. В этом направлении одним из способов получения дополнительного бюджетного финансирования в бюджетной практике являются федеральные целевые программы. Данные табл. 2 характеризуют определенный динамизм не только количества реализуемых федеральных целевых программ (ФЦП) в регионе, но и увеличение объемов их финансирования.

Таблица 2

ФИНАНСИРОВАНИЕ ФЦП, ДЕЙСТВОВАВШИХ В РЕСПУБЛИКЕ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ ЗА 2011-2013 гг. [6]

Показатели	Исполнение ФЦП
2011 г.	
Количество ФЦП	18
Общий объем финансирования, млн. руб.	6181,3
2012 г.	
Количество ФЦП	17
Общий объем финансирования, млн. руб.	9 468,6
2013 г.	
Количество ФЦП	16
Общий объем финансирования, млн. руб.	16 216,7

Кроме того, следует отметить, что важное значение имеет разноотраслевой характер реализации целевых программ. В частности, в Республике Северная Осетия – Алания финансирование федеральных целевых программ осуществлялось по различным отраслям и социальным сферам (табл. 3).

Таблица 3

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ МЕЖДУ ОТРАСЛЯМИ ЭКОНОМИКИ [6]

Вид программы	%		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Безопасность	4	1	1
Развитие регионов	10	19	9
Развитие государственной инфраструктуры	1	1	1
Развитие высоких технологий	1	1	1
Жилье	1	5	2
Транспортная инфраструктура	78	67	82
Село	1	1	1
Социальная инфраструктура	4	5	3

Как известно, реализация мероприятий и строительство (реконструкция) объектов в рамках федеральных целевых программ предполагает финансирование программных мероприятий из регионального и местных бюджетов, а также внебюджетных источников (табл. 4). Важно отметить, что сложившиеся соотношения показателей соответствуют имеющимся возможностям, как региона, так и местных административных образований.

Таблица 4

ФИНАНСИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ [6]

Годы	Бюджеты разных уровней			Средства внебюджетных источников
	федеральный	республиканский	местные	
2011	5923,6	245,7	12	-
2012	8890,3	466,7	69,3	42,4
2013	15790,8	368,6	51,7	5,6

Млн. руб.

Укажем также, что важной характеристикой реализации федеральных целевых программ в регионе является уровень фактического освоения выделенных средств, динамика которого представлена в табл. 5.

Так, например, уровень фактического освоения выделенных средств в 2011 г. составил 5 701,9 млн. руб. (92,2% от уровня финансирования), в 2012 г. уровень фактического освоения выделенных средств составил 8 308,5 млн. руб. (87,7% от уровня финансирования), при этом отмечается значительное увеличение объемов освоения бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий федеральных целевых программ, по сравнению с освоением в 2011 г.

В 2013 г. уровень фактического освоения выделенных средств составил 14 129,5 млн. руб. (87,1% от уровня финансирования).

Таблица 5

УРОВЕНЬ ФАКТИЧЕСКОГО ОСВОЕНИЯ СРЕДСТВ [6]

Годы	Бюджеты разных уровней			Средства внебюджетных источников
	федеральный	республиканский	местные	
2011	91	122,3	100,0	-
2012	87,2	100,8	67,5	100,0
2013	86,8	101,0	100,0	100,0

%

Решению приоритетных задач социально-экономического развития в регионе в немалой степени способствовала реализация собственных целевых программ. На рис. 1 показано, что количество республиканских целевых программ, действовавших на территории Республики Северная Осетия – Алания за период 2011-2013 гг. выросло.

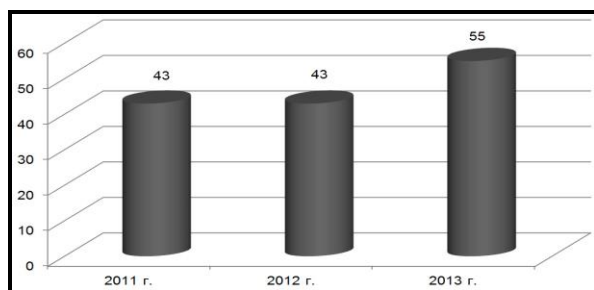


Рис. 1. Количество республиканских целевых программ, действовавших в Республике Северная Осетия – Алания за 2011-2013 гг.

При этом финансирование республиканских целевых программ осуществлялось по различным отраслям и социальным сферам (табл. 6).

Таблица 6

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ
РЕСПУБЛИКАНСКИХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ
МЕЖДУ ОТРАСЛЯМИ ЭКОНОМИКИ И
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ²**

Вид программы	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Здравоохранение	3	47	59
Молодежная политика, физическая культура и спорт	50	22	2
Социальная защита	1	1	2
Культура	1	1	1
Правоохранительная деятельность	1	1	2
Национальная политика	-	1	1
Образование	10	6	6
Сельское хозяйство	6	3	1
Охрана окружающей среды	1	1	1
Промышленность, энергетика, строительство	26	16	18
Другие	1	1	7

На рис. 2 нами представлены объемы финансирования республиканских целевых программ за 2011-2013 гг.

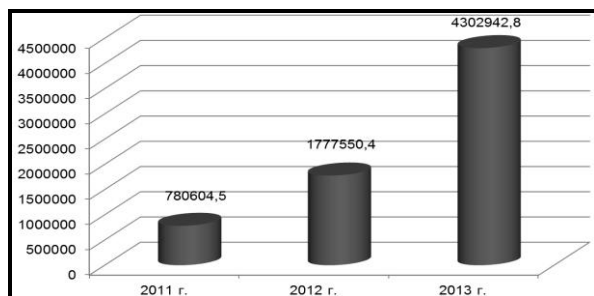


Рис. 2. Объемы финансирования республиканских целевых программ за 2011-2013 гг., тыс. руб.

При этом объем освоения средств республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания в 2011 г. составил 840 884,4 тыс. руб. (87,6% от годовых лимитов финансирования и 106,4% от объемов

финансирования в 2010 г.). Доля расходов на реализацию республиканских целевых программ в Республике Северная Осетия – Алания в общем объеме расходов республиканского бюджета в 2011 г. составила 5,1% (в 2010 г. – 4,9%). В последующие годы динамика показателей существенно менялась.

Так, например, объем освоения средств республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания в 2012 г. составил 1 768 490,8 тыс. руб. (87,2% от годовых лимитов финансирования и 212,8% от объемов освоения в 2011 г.). Соответственно в 2013 г.: 4 288 321,3 тыс. руб. (99,7% от годовых лимитов финансирования и 242,5% от объемов освоения в 2012 г.).

Безусловно, социально-экономического развитие Республики Северная Осетия – Алания предполагает соответствующее уровневое и стабильное финансовое обеспечение, в связи с чем, на наш взгляд, региональная бюджетная политика в контексте эффективности и результативности использования бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых условиях:

- обеспечение исполнения расходных обязательств;
- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета;
- усиление ответственности бюджетных учреждений и органов исполнительной власти за результативность бюджетных расходов;
- создание стимулов к повышению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета.

При этом считаем важным, что в условиях дефицита бюджета и высокого уровня долговой нагрузки наличие неэффективных расходов, с позиций повышения бюджетной эффективности, является недопустимым. Обоснованные направления предполагают необходимость системной и последовательной реализации бюджетных решений, обеспеченных контролем за результатами и подкрепленных достаточными ресурсами. Наиболее эффективным, с точки зрения соблюдения данных условий, является применение программно-целевого метода, предполагающего реализацию системы взаимосвязанных мероприятий с привлечением необходимого финансового обеспечения.

Важно отметить, что характерными для программно-целевого финансирования являются следующие черты:

- на цели социально-экономического развития воздействие осуществляется путем реализации комплекса мер, взаимосвязанных по срокам, исполнителям, направлениям, ресурсному обеспечению;
- воздействие на решение конкретной проблемы осуществляется целенаправленно;
- программно-целевое финансирование носит межотраслевой и межтерриториальный характер.

Укажем, что механизм внедрения программного бюджетирования в практику составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ введен с 1 января 2014 г. [4].

Отметим, что в Республике Северная Осетия – Алания в соответствии с Перечнем утверждены 19 государственных программ [3]. Однако следует полнее учитывать, что возможности активного воздействия на экономику через расходы бюджета закладываются еще на этапе их планирования, что обуславливает

² Источник: [4].

необходимость создания такой системы, которая позволяла бы принимать взвешенные и обоснованные управленческие решения на основе оценки последствий их принятия не только для финансовой сферы, но и для социально-экономического развития. Исходя из указанных в законах о республиканском бюджете Республике Северная Осетия – Алания показателях в 2014 г. расходы по сравнению с 2013 г. уменьшились на 2261,2 млн. руб., в 2015 г. уменьшатся по сравнению с 2014 г., на сумму 483,9 млн. руб., т.е. прослеживается динамика сокращения бюджетных расходов, которая формируется на основе целеполагания развития рыночной самостоятельной деятельности хозяйствующих субъектов и расширения финансового потенциала субъектов – регионов РФ [1, 2].

В контексте оптимизация уровня бюджетных расходов считаем важным учесть:

- предельные значения планируемых показателей;
- складывающиеся тенденции исполнения принятых к исполнению показателей;
- необходимость изменений используемых методов принимаемых решений (в данном контексте особый аспект имеется в проблематике временного интервала принимаемых бюджетных решений в расходовании средств, например, процент авансирования расходов, оказание финансовой помощи и др.)

Нельзя забывать, что в бюджетной практике огромное значение имеет обеспечение контроля над расходованием средств. Отсутствие контроля, низкий уровень обоснованности применяемых в этом направлении методов, как правило, не ведет бюджетный процесс к экономии на бюджетных расходах [5].

При оптимизации бюджетных расходов возникает проблема их сокращения в следующих измерениях:

- количественные аспекты;
- качественные аспекты;
- сокращение впервые появившихся расходов;
- сокращение расходов, которые сложились в тенденции по уровню их достижения;
- сокращение расходов связанных с предоставлением особо важных целевых услуг, например, инвалидам, больным, на оборону;
- сокращение расходов по их ненужности и нецелесообразности;
- сокращение расходов в целях осуществления структурных изменений в экономике; как правило, по причине необходимости сбалансированности расходов;
- сокращение расходов по причине насыщения «потребностей» в данных бюджетных услугах;
- сокращение расходов, если они не соответствуют бюджетным *целям* (очень важно как они определяются на основе уточненных данных бюджетных потребностей);
- сокращение расходов по причине падения доходов.

Каждое из указанных направлений может иметь свое экономическое и социальное обоснование. Отсюда можно сделать вывод: необходим творческий подход к оценке проблематики сокращения расходов бюджета. На наш взгляд, наиболее приемлемым является вариант через выбор индикаторов:

- реально отражать расходные обязательства органов власти;
- добиваться независимости от изменений (в период исполнения бюджетов) налогово-бюджетной политики;
- не создавать ошибочные побудительные мотивы для потребителей бюджетных средств;

- бюджетные решения доводить до потребителей бюджетных средств в прозрачной и понятной форме;
- иметь полномасштабные характеристики принятых бюджетных решений;
- иметь точность и высокое качество оценки расходных потребностей;
- обеспечивать ритмичность и своевременность исполнения бюджетных расходов;
- продуманность изменений бюджетных показателей (системный подход);
- обеспеченность проверяемости исполнения бюджетных решений (утвержденных показателей и получаемых результатов).

В процессе развития бюджетных отношений сложившаяся проблематика бюджетных расходов в регионах, чрезвычайно актуализировалась. Подчеркнем, что величина расходования бюджетных средств должна как в стране, так и в ее регионах быть определяема не отдельными локальными суммами расходов, а всей системой показателей, которые оцениваемы во взаимосвязи, в определенной логической выстроенности. В каждом конкретном регионе величина расходов бюджета определяется исходя из: объема валового регионального продукта (ВРП), динамики показателей ВРП, величины доходов, собираемости налогов, предпочтениями власти и населения приоритетно решать те или другие задачи социально-экономического развития, разумеется, и достигнутым уровнем бюджетной обеспеченности в регионе.

Формат развития бюджетных отношений может меняться в зависимости от изменений бюджетных целей и задач. Зависимость изменений целей бюджетирования, в свою очередь, определяется на основе формирующихся бюджетных потребностей. Возникновение новых потребностей, безусловно, оказывает наиболее существенное влияние на изменение бюджетных целей, а соответственно этому и реализуемые задачи. Общей закономерностью развития бюджетного процесса можно считать то, что целевые ориентиры бюджетов могут меняться через степень влияния расширяющихся потребностей в использовании бюджетных ресурсов. Вместе с тем не следует преувеличивать значение нарастающего итога используемых бюджетных ресурсов. При такой методологии решаемых задач может быть искажена оценка реальных бюджетных проблем в аспекте получаемых конечных результатов.

Литература

1. О республиканском бюджете республики Северная Осетия – Алания на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. [Электронный ресурс] : закон Республики Северная Осетия – Алания от 27 дек. 2013 г. №59-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О республиканском бюджете республики Северная Осетия – Алания на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс] : закон Республики Северная Осетия – Алания от 26 дек. 2014 г. №51-РЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении перечня государственных программ Республики Северная Осетия – Алания [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 13 авг. 2013 г. №292. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Министерство экономического развития Республики Северная Осетия – Алания [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://economyrso.ru/>.
5. Сугарова И.В. Совершенствование методов бюджетного планирования расходов [Текст] / И.В. Сугарова // Вестн. Северо-Осетинского госуд. ун-та им. К.Л. Хетагурова. – 2013. – №4. – С. 482-486.
6. Токаев Н.Х. Регулирование бюджетных расходов в регионе: особенности методов, тенденции, разработанность норм и правил [Текст] / Н.Х. Токаев // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11 ; №3-3. – С.127-132.

Ключевые слова

Расходные обязательства; бюджетные ограничения; бюджетные отношения; структура расходов; эффективность использования средств; программно-целевой метод; федеральные целевые программы; республиканские целевые программы; управление расходами; эффективность; результативность.

Сугарова Ирина Валерьевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в процессе экономического развития и формирования доходных поступлений в бюджетную систему, важнейшей задачей государства является управление расходами.

Особую актуальность данная проблематика приобретает на региональном уровне, поскольку, с одной стороны, наблюдается ограниченность бюджетных ресурсов от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования, с другой – возникает необходимость повышения эффективности расходования бюджетных средств в целях получения лучших конечных результатов.

Научная новизна и практическая значимость. В теоретическом аспекте несомненный интерес представляют рассматриваемые автором подходы к применению программно-целевого метода с позиций эффективности бюджетных расходов с учетом направлений социально-экономического развития регионов.

Практическая значимость имеет место в связи с возможностью ее применения с позиции оценки применения программно-целевого метода на эффективность бюджетных расходов в регионе.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Тиникашвили Т.Ш., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова»