

УДК 336.5.02

ББК 65.261.3

**Ткачева Татьяна Юрьевна,**  
канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой  
налогообложения и антикризисного управления  
Юго-Западного государственного университета,  
г. Курск,  
e-mail: tat-tkacheva@yandex.ru

**Tkacheva Tatyana Yuryevna,**  
Candidate of economics, assistant professor,  
head of the department of taxation and anti-crisis management  
of the South-West state university,  
Kursk,  
e-mail: tat-tkacheva@yandex.ru

## ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

### ORGANIZATIONAL-METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF EXPENDITURES FORMATION AT THE REGIONAL LEVEL

*В статье рассматриваются организационно-методологические основы формирования расходов на региональном уровне. Актуальным направлением повышения эффективности государственного управления является использование программных бюджетов. Предложена классификация бюджетных программ в рамках программного бюджета, представлены задачи и этапы разработки программных бюджетов. Определены критерии эффективности формирования программных расходов. По мере развития программно-целевого принципа организации деятельности региональных органов исполнительной власти будет возрастать необходимость расширения полномочий и ответственности региональных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию соответствующих программ и подпрограмм, уточнение структуры и полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ.*

*The article has analyzed the organizational and methodological fundamentals of formation of expenditures at the regional level. The actual trend of increasing the efficiency of the state management is the use of program budgets. The classification of the budget programs within the program budget has been proposed; the objectives and stages of development of the program budgets have been presented. Criteria of effectiveness of formation of the program expenditures have been determined. As the program-target principle of arrangement of activity of the regional executive powers progresses, the necessity of enlargement the authorities and responsibilities of the regional executive powers in charge for development of appropriate programs and subprograms, of specifying the structure and the executive powers' authorities of the RF entity will increase.*

*Ключевые слова: федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, бюджетные расходы, разграничение расходных полномочий, программный бюджет, классификация бюджетных программ, областные целевые программы, бюджетное планирование, региональная бюджетная политика, бюджетная классификация, государственная программа РФ.*

*Keywords: federal budget, budget of the RF entity, budget costs, distribution of expenditure powers, program budget, classification of budget programs, regional target programs, budget planning, regional budget policy, budget classification, state program of the Russian Federation.*

Сложившееся разграничение расходных полномочий в РФ соответствует мировой практике в том смысле, что

каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Так, содержание федеральных органов государственной власти и оборона финансируются из федерального бюджета; услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований (например, содержание больниц), финансируются за счет бюджета субъекта РФ; услуги, которые распространяются исключительно на жителей муниципального образования, финансируются местными властями. Формально за субъектами и муниципальными образованиями закреплены расходы на региональные и местные органы, находящиеся в собственности (ведении) учреждения и организации, на выплату субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту, на содержание дорог регионального значения. Они разделяют с федеральным центром ответственность за финансирование весьма аморфных совместных расходов, включающих такие крупные статьи, как образование, здравоохранение, социальная политика, субсидии экономике.

В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года в качестве одного из инструментов повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления предлагается принять программно-целевой принцип организации их деятельности [1].

Как показывает анализ международного опыта, во многих развитых странах программный бюджет рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов власти на всех уровнях управления и приближения сложной информации о государственных финансах к формату, более доступному для граждан [2, с. 15].

В настоящее время существуют разнообразные направления и классификации целевых программ: по целям, срокам, уровням и др.

Для целей программного бюджетирования необходимо уточнить существующие критерии (уровень формирования, сроки, цели) и выделить дополнительные (ведомственная принадлежность, решаемые задачи).

На наш взгляд, в современных условиях имеет целесообразность предложить следующую классификацию бюджетных программ в рамках программного бюджета (рис. 1).



Рис. 1. Предлагаемая классификация бюджетных программ в рамках программно-бюджетного бюджета

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования программно-бюджетного бюджета, в том числе в рамках реализации концепции эффективного государственного управления, посвящен ряд работ отечественных экономистов, таких как М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов, В. Е. Чистова, Н. Д. Шимширт и др. Однако проблема методологии формирования программных расходов на региональном уровне в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности органов государственной власти остается до настоящего момента мало разработанной. Требуются дополнительные научные исследования, направленные на методологическое обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания разнообразных механизмов и инструментов формирования программно-бюджетного бюджета.

Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне представлены на рис. 2.

Под методологической базой формирования программных расходов понимаем совокупность принципов, методов, методик и концепций, лежащих в основе обоснования эффективности бюджетных расходов.

Целью формирования программных расходов на региональном уровне является создание условий для повышения эффективности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций, увеличение доступности и качества государственных услуг, реализация долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития на региональном уровне.

В рамках предлагаемой методологии основными элементами формирования программных расходов на региональном уровне являются: направления бюджетной политики в отношении программной структуры расходов, разработка перечня ведомственных и межведомственных целевых программ, финансируемых из регионального бюджета, целевые индикаторы и показатели программы, паспорт государственной программы.

Формирование программных расходов на региональном уровне должно проводиться в рамках двух выделенных критериев:

– **критериев экономической эффективности**, учитывающих оценку вклада региональной программы в экономическое развитие субъекта РФ в целом, оценку влияния ожидаемых результатов региональной программы на

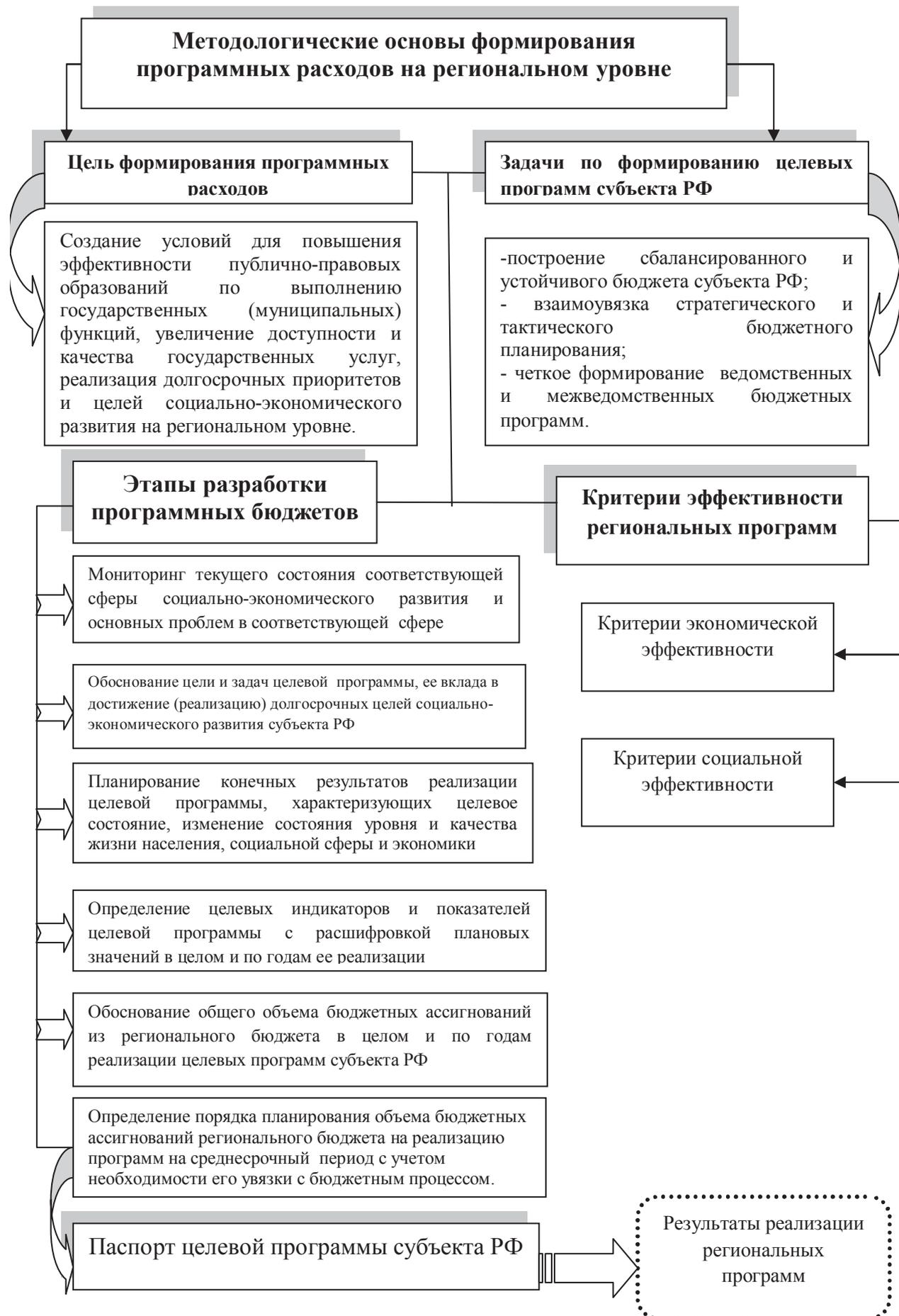


Рис. 2. Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне

различные сферы региональной экономики. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации региональной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах региональной экономики;

– **критериев социальной эффективности**, учитывающих ожидаемый вклад реализации региональной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Наиболее распространенными и реализуемыми на макроуровне методами формирования программных расходов являются:

– **экстраполяция**. Заключается в определении бюджетных расходных показателей на основе установления устойчивой динамики их развития. Расчет бюджетных показателей по расходам производится на основе корректировки достигнутого в базовом периоде уровня показателей на относительно устойчивый темп их роста. Этот метод обычно используется как вспомогательное средство для первоначальных прикидок, так как имеет ряд недостатков: не ориентирует на выявление дополнительных резервов роста доходов; не способствует экономному использованию средств, так как планирование ведется от достигнутого уровня; не учитывает изменения отдельных факторов в планируемом году по сравнению с базовым для расчетов периодом;

– **нормативный**. Суть его состоит в том, что плановые показатели рассчитываются на основе установленных норм и финансово-бюджетных нормативов. Предполагает наличие прогрессивных норм и финансово-бюджетных нормативов, которые являются качественной основой для финансового планирования, предпосылкой для соблюдения режима экономии. Кроме того, нормы и нормативы служат необходимым условием для внедрения экономико-математических методов в финансовое планирование и прогнозирование;

– **индексный**. Предполагает широкое использование системы разнообразных индексов при расчете плановых финансовых показателей. Его использование обусловлено развитием рыночных отношений, наличием инфляционных процессов. В настоящее время применяются индексы динамики экономических объектов (физических объемов), уровня жизни, роста цен и др. Из них наиболее важен один из индексов роста цен – индекс-дефлятор (коэффициент пересчета в неизменные цены);

– **программно-целевой**. Позволяет оценить и выбрать предпочтительные варианты производственного, социально-экономического развития в целевом, отраслевом и территориальном аспектах. Программы являются средством решения прежде всего межотраслевых, межтерриториальных принципиально новых проблем. Для программ характерно наличие цели, конкретизируемой в нескольких задачах, сочетание различных источников финансирования ее реализации. В последние годы на федеральном и региональном уровнях идет активное внедрение программно-целевого метода планирования бюджетных ассигнований, что требует изменения порядка составления и утверждения бюджетов и соответственно корректировки бюджетной классификации.

Внедрение программно-целевых методов формирования бюджета субъекта РФ предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования: реестра расходных обязательств субъекта РФ, областной адресной инвестиционной программы, обоснований бюджетных ассигнований регионального бюджета.

Программный принцип формирования федерального бюджета РФ на 2011–2013 годы реализован следующим образом: 96,7% расходов федерального бюджета (на 2012–2013 годы в размере 97%) были сконцентрированы в рамках 41 государственной программы по пяти направлениям:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение национальной безопасности;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство.

Следует отметить, что в 2011 году существенных изменений в элементах бюджетной классификации расходов бюджетов не произошло, хотя определенные трансформации будут иметь место в будущем. В 2012–2013 годах произойдут значительные положительные изменения в региональной практике планирования расходов в части их программной составляющей.

Динамика расходов на мероприятия областных целевых программ с 2006-го по 2011 год представлена на рис. 3.

Реализация областных целевых программ в 2006–2011 годах (млн. руб.)

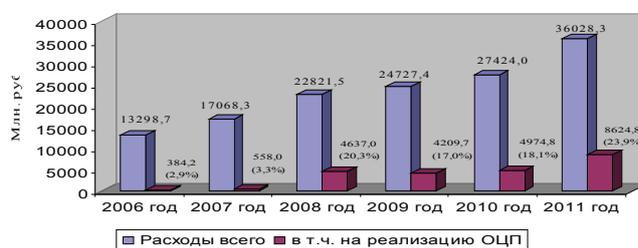


Рис. 3. Расходы бюджета Курской области на мероприятия областных целевых программ в 2006–2011 годах (млн. руб.)

Удельный вес расходов на мероприятия областных целевых программ в расходах областного бюджета возрос с 2,9% в 2006 году, 18,1% в 2010 году до 23,9% в 2011 году.

Комплексная оценка роли программных расходов в бюджете Курской области на 2011 год представлена в табл.

Таблица

**Удельный вес программных расходов в расходах бюджета Курской области в 2011 году**

№ раздела	Наименование раздела	Удельный вес программных расходов в разделе классификации, %
01	Общегосударственные вопросы	4,9
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,0
04	Национальная экономика	71,6
07	Образование	5,4
09	Здравоохранение	38,8
10	Социальная политика	13,2
14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	1,9
Удельный вес программных расходов в бюджете Курской области (итога)		23,9

Источник: [3], расчеты автора.

Более 50% всех бюджетных ассигнований на реализацию целевых программ в 2011 году предусмотрено на

реализацию двух целевых программ: «Модернизация сети автомобильных дорог Курской области (2009–2011 годы)» в сумме 3367,2 млн рублей, или 38,4%, и «Развитие здравоохранения Курской области на 2009–2011 годы» в сумме 1398,9 млн рублей, или 16,2%.

Направлениями расходов, для которых характерен максимальный удельный вес программных затрат, являются национальная экономика, здравоохранение, социальная политика, национальная безопасность и правоохранительная деятельность.

Ведомственные программы должны быть многочисленными, тактическими, кратко- или среднесрочными, целью которых является повышение качества и доступности государственных услуг. В этом случае появляется методическая возможность обеспечения четкой взаимосвязи показателей ведомственной целевой программы и показателей государственного задания учреждения на оказание государственных услуг. Государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) [4].

Следует отметить, что межведомственные программы должны быть немногочисленными, стратегическими и дол-

госрочными. Целью является достижение важных масштабных социально-экономических и научно-технических результатов.

Необходимо учитывать, что по мере развития программно-целевого принципа организации деятельности региональных органов исполнительной власти будет возрастать необходимость расширения полномочий и ответственности региональных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию соответствующих программ и подпрограмм, уточнения структуры и полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ.

На наш взгляд, важно не только перераспределять расходы по крупным направлениям, не просто установить цели, задачи, индикаторы программ, но и обеспечить контроль за реализацией программ и наглядностью изменений, которые должны обусловить программное бюджетное планирование на региональном уровне.

Формирование программного бюджета обеспечивает прозрачность и открытость бюджетного процесса, что способствует эффективной деятельности органов государственной власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года от 30.06.2010 г. № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010 г. № 28. Ст. 3720
2. Беленчук А. А., Бусарова А. В., Лавров А. М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.
3. Об областном бюджете на 2011 год: Закон Курской области от 13.12.2010 г. № 104-ЗКО // Региональное законодательство [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1042885> (дата обращения: 14.01.2013).
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2012 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998 г. № 31. Ст. 3823.

#### REFERENCES

1. Program of the Government of the Russian Federation for enhancement of the effectiveness of budget expenditures for the period through 2012 dated 30.06.2010 # 1101-r // Collection of the RF legislation. 12.07.2010. # 28. Article 3720.
2. Belenchuk A. A., Busarova A. V., Lavrov A. M. Transition to the program budget: the French experience and Russian practice // Finances. 2012. # 7. P. 15–20.
3. About the regional budget for 2011: Law of Kursk region dated 13.12.2010 # 104-ZKO // Regional legislation [Electronic resource]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1042885> (date of viewing: 14.01.2013).
4. Budget code of the Russian Federation dated 31.07.1998. # 145-FZ (revision as of 25.12.2012) (revised and amended on 01.01.2013) // Collection of the RF legislation. 03.08.1998. # 31. Article 3832.