

УДК 336.53

ЗНАЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

РАКИТИНА ИРИНА СЕРГЕЕВНА,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», Липецкий филиал Финансового университета, Москва, Россия

E-mail: i_rakitina@bk.ru

БЕРЕЗИНА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА,

старший преподаватель кафедры «Финансы и кредит», Липецкий филиал Финансового университета, Москва, Россия

E-mail: berezina_59@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Развитие и введение в составление бюджета программ, разработанных для всех уровней, позволили составить бюджет как программный документ, определяющий цели и результаты, которые будут достигнуты при выполнении финансового плана Правительства. В статье рассматривается реформа в составлении бюджета в части планирования расходов. Местные финансы играют значительную роль в финансовой системе, так как они передают результаты финансовой, экономической и общественной деятельности компаний и организаций непосредственным потребителям федеральных и муниципальных услуг и преобразуют экономический потенциал в конкретные результаты – более высокий уровень жизни или комфортные условия. Цель статьи – исследовать уровень организации и юридической поддержки муниципальных программ. В статье описывается, как разработана муниципальная программа и какие методы используются для оценки ее эффективности. Авторы приходят к выводу, что отчеты о внедрении программы должны публиковаться на регулярной основе.

Ключевые слова: государственные и муниципальные программы; ответственные исполнители и соисполнители; программные мероприятия; эффективность и результативность; стратегические направления.

THE IMPORTANCE OF MUNICIPAL PROGRAMS IN THE BUDGET PROCESS

IRINA S. RAKITINA

PhD (Economics), associate professor of the Finance and Credit Department, Lipetsk Branch of Financial University, Lipetsk, Russia

E-mail: i_rakitina@bk.ru

NATALIA N. BEREZINA

assistant professor of the Finance and Credit Department, Lipetsk Branch of Financial University, Lipetsk, Russia

E-mail: berezina_59@mail.ru

ABSTRACT

The development and introduction into the budget process of programs designed for all levels of the Russian budget system made it possible to draw up the budget as a policy document defining targets and results to be achieved in the execution of the financial plan of the government. The relevance of the subject is determined by the reform of the budget process in the part of the budget expenditure planning. The local finances play a significant part in the financial system since they convey the results of the financial, economic and social activities of companies and organizations to direct consumers of federal and municipal services and transform the economic potential into

concrete results – a higher living standard or a comfortable environment. The purpose of the paper is to examine the organization and the legal support of municipal programs. The paper describes how a municipal program is developed and what methods are used to assess its effectiveness. It is concluded that program implementation reports should be published on a regular basis.

Keywords: federal and municipal programs; responsible executors and co-executors; program activities; efficiency and effectiveness; strategic directions.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Государственные и муниципальные финансы представляют собой сектор централизованного звена финансовой системы любого государства. Эффективность формирования и использования финансовых ресурсов напрямую воздействует на общее социально-экономическое развитие страны. Через систему государственных и муниципальных расходов реализуются такие функции финансов, как распределение, перераспределение ВВП и национального дохода (НД), а также регулирование и контроль социально-экономических процессов. Поэтому проблема повышения эффективности бюджетных расходов достаточно актуальна. В России исторически сложилось, что государственный сектор оказывает существенное влияние на развитие национальной экономики. Общественные финансы всегда являлись опорой в реализации реформ социально-экономического характера. В условиях экономической нестабильности такая роль государства становится особенно важной.

Современная экономическая нестабильность и снижение прироста ВВП и НД стали причиной сокращения «реальных» доходов бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому вопросы оптимизации использования государственных и муниципальных ресурсов вышли на первое место. В условиях дефицита бюджета Правительство Российской Федерации использует инструменты долгового финансирования, а также сокращение расходов по нескольким направлениям. Следовательно, изменяется структура финансирования производственной и непроизводственной сферы, усиливается контроль за такими параметрами использования бюджетных средств, как эффективность и результативность.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» государственные

программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязывается стратегическое и бюджетное планирование [1].

На территории Российской Федерации реализуются государственные программы по следующим стратегическим направлениям:

- 1) социальная сфера;
- 2) развитие и модернизация российской экономики;
- 3) управление качеством и результативностью использования государственных финансов и имущества;
- 4) территориальное развитие;
- 5) обеспечение национальной безопасности.

Стратегическая ориентация на построение социально ориентированной рыночной экономики предполагает в каждой стране комплекс базовых и специфических институциональных мер, учитывающих предшествующую траекторию развития страны и современные международные экстерналии [3, с. 36]. На основе этих стратегических направлений социально-экономического развития государства строятся территориальные бюджеты. Причем большинство субфедеральных бюджетов включают до 60% «социальных» расходов. Такая же тенденция прослеживается на местном уровне бюджетной системы Российской Федерации.

Местные финансы играют особую роль в финансовой системе, поскольку именно они доводят результаты финансово-хозяйственной и социальной деятельности предприятий и организаций до непосредственных потребителей государственных и муниципальных услуг населения, трансформируют экономический потенциал в конкретный результат — комфортный уровень жизни или комфортную среду обитания. Население муниципального образования при этом необходимо рассматривать как потенциальных потребителей государственных и муниципальных услуг, и именно с их точки зрения оценивать качество и эффективность.

Так как основная часть материальных и социальных благ предоставляется гражданам на местном уровне, именно муниципальные органы власти должны нести ответственность за их своевременное и качественное предоставление. В их компетенцию должно входить как определение основных приоритетов в расходовании бюджетных средств, так и информирование граждан о проводимых мероприятиях и достигнутых результатах.

В последнее время происходит перераспределение расходных полномочий между уровнями власти. Большая их часть передается на субфедеральный уровень. При наличии нескольких уровней управления в общественном секторе актуальным становится вопрос построения эффективной модели их взаимодействия [2, с. 55]. За последние четыре года были переданы полномочия по финансированию здравоохранения, образования и социального обеспечения. Сокращаются и финансовые возможности местной власти за счет сокращения закрепленных долей отчислений от федеральных налогов (например, НДФЛ). Тем не менее даже в столь непростой экономической ситуации, в которой находится в настоящее время наша страна, изучение приоритетов населения должно ставиться во главу угла при определении первоочередных направлений расходования бюджетных средств. Это связано с тем, что бюджетные средства ограничены, а население должно получать услуги на достойном уровне. Роль финансовых органов муниципалитета состоит в том, чтобы обеспечить сбалансированность бюджета и определить оптимальное соотношение количества, качества услуг и их стоимости.

Каждое муниципальное образование в Российской Федерации имеет собственный бюджет. Важную роль эти бюджеты играют в решении как государственных, так и локальных задач экономического и социального характера, что предполагает распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества и местной экономики. Главное направление использования средств местных бюджетов — расходы на здравоохранение, образование, создание инфраструктуры ЖКХ, комплексное развитие территориальных образований.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации бюджет муниципального образования (местный бюджет) определяется как форма образования и расходования денежных средств,

предназначенных для исполнения расходных обязательств. Заметим, что основной формой отражения расходов местных бюджетов являются муниципальные программы. Поэтому формирование муниципальных программ — основа для разработки местного бюджета.

При формировании муниципальных бюджетов все субъекты бюджетного планирования обязуются обеспечить удовлетворение потребностей в соответствии с установленными нормами по расходам на оплату труда, начислениям на оплату труда, выплату пенсий и пособий по социальной помощи населению, оплату коммунальных услуг, субсидии бюджетным, автономным учреждениям на финансовое обеспечение муниципального задания.

Показатели, принятые за основу для расчета предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования, корректируются на суммы расходов, возникших в результате структурных и организационных преобразований в установленных сферах деятельности, а также увеличиваются на суммы, необходимые для реализации решений, принятых в текущем году и подлежащих учету при уточнении бюджета. К числу таких решений может быть отнесено, например, увеличение в течение текущего года заработной платы работникам муниципальных учреждений.

Программирование расходов реализуется через систему предварительных расчетов предельных объемов бюджетного финансирования на очередной финансовый год и плановый период, которые в последующем могут корректироваться с учетом уточнения параметров прогноза социально-экономического развития, а также решений, принимаемых администрацией муниципального образования. Объем финансирования различных направлений за счет средств местных бюджетов определяется доведенными лимитами бюджетных обязательств. Перечень принятых программных расходов отражает основные направления финансирования в составе бюджета местного уровня. На *рисунке* представлена процедура формирования муниципальных программ.

Таким образом, бюджетные затраты «упакованы» в программы согласно принятой бюджетной классификации. Этим достигается формирование программного бюджета. В перечне программ муниципалитета указываются их наименования, направления реализации, ответственные

исполнители и соисполнители. Такой перечень формируется с учетом предложений главных распорядителей бюджетных средств.

Проанализировав перечень программ, утвержденных постановлениями администраций г. Липецка № 1796 от 31.07.2013, реализуемых муниципалитетами и муниципальными образованиями Липецкой области, можно выделить четыре стратегических направления [4]:

- 1) формирование благоприятной социальной среды;
- 2) содействие развитию эффективного инновационного производства;
- 3) улучшение городской среды путем устойчивого функционирования и развития инфраструктуры;
- 4) улучшение экологической обстановки.

Таким образом, эти направления связаны с приоритетами социально-экономического развития территории региона.

Рассмотрим концепцию формирования муниципальной программы на примере формирования благоприятной социальной среды. В частности, стратегическая цель, которая преследуется при ее формировании, — создание благоприятной социальной среды, обеспечивающей всестороннее развитие личности на основе повышения уровня культуры и здорового образа жизни, достигается в том числе через образование. Задача, поставленная перед профильным департаментом, заключается в обеспечении населения доступным образованием в рамках федерального законодательства.

Следующий этап — детализация программы с выделением подпрограмм и мероприятий, в частности:

- повышение качества общего образования;
- совершенствование и развитие дошкольного образования;
- повышение доступности и качества дополнительного образования;
- организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей;
- обеспечение учета и контроля за деятельностью учреждений образования;
- строительство объектов в сфере образования.

За каждое мероприятие отвечает профильный департамент, в данном случае департамент образования, и соисполнители — департаменты культуры, градостроительства и т.д. Необходимо отметить, что перечень государственных и муниципальных услуг, который является основой для детального описания каждого мероприятия, сейчас унифицируется для всех уровней бюджетной системы, что обеспечит эффективность и полную подотчетность перед контролирующими органами исполнительной власти.

К функциям ответственных исполнителей — главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) относятся разработка муниципальной программы и внесение ее на обсуждение в установленном порядке в администрацию. ГРБС также разрабатывает и утверждает план реализации муниципальной программы, организует ее исполнение, формирует отчеты и доклады по



Процедура формирования муниципальных программ

итогах реализации программы. Соисполнители принимают участие в подготовке отдельных подпрограммных мероприятий и формируют план их реализации. Они также вносят предложения по изменению содержания мероприятий и передают ответственному исполнителю отчеты о ходе проведения мероприятий.

Таким образом, разработка программы в основном возлагается на ответственного исполнителя, т.е. на профильный департамент или управление. Однако к отдельным подпрограммам или мероприятиям могут подключаться соисполнители, которые отвечают за свой раздел задач. Отчет об исполнении муниципальной программы готовится ГРБС.

Проект плана реализации, согласованный с департаментом экономического развития и департаментом финансов, не позднее 30 декабря года, предшествующего очередному финансовому году, утверждается ответственным исполнителем муниципальной программы. Такая подотчетность сохраняется и на этапе исполнения программы, когда по истечению каждого квартала в департамент экономического развития и

департамент финансов вносятся отчеты о финансовом обеспечении и достижении значений целевых индикаторов и показателей задач муниципальной программы.

До 20 марта следующего за отчетным периодом департамент экономического развития подготавливает и представляет в администрацию города сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ. Методика оценки приводится в *табл. 1*.

При оценке эффективности реализации муниципальной программы устанавливаются критерии качества исполнения заявленных расходов, представленные в *табл. 2*.

По результатам оценки эффективности муниципальной программы администрация может принять решение о сокращении или увеличении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации основных мероприятий и ведомственных целевых программ/подпрограмм либо муниципальной программы в целом. Так достигается не только

Таблица 1

Показатели оценки эффективности реализации муниципальных программ

Наименование	Формула	Значение
Результативность муниципальной программы	$E = \sum Ei/n (\%)$	Ei – степень достижения i -го целевого индикатора (показателя задач) планового значения; n – общее количество целевых индикаторов и показателей задач
Степень достижения i -го целевого индикатора	$Ei = TFi/ТПi \times 100\%$	TFi – фактическое значение целевого индикатора (показателя задач); $ТПi$ – плановое значение целевого индикатора (показателя задач)
Полнота использования бюджетных ассигнований	$П = 3Ф/3П \times 100\%$	$3Ф$ – фактическое использование бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы в соответствующем периоде; $3П$ – запланированные бюджетные ассигнования на реализацию муниципальной программы в соответствующем периоде
Экономическая эффективность использования бюджетных ассигнований	$БЭ = E/П \times 100\%$	$П$ – полнота использования бюджетных ассигнований; E – результативность муниципальной программы
Эффективность реализации муниципальной программы	$Э = E + П + БЭ (\%)$	E – результативность муниципальной программы; $П$ – полнота использования бюджетных ассигнований; $БЭ$ – экономическая эффективность использования бюджетных ассигнований

Критерии эффективности реализации муниципальных программ

Оценка эффективности	П, %	Е, %	Э, %	БЭ, %
Высокая	Более 90	Более 100	$301 \leq Э \leq 333$	–
Удовлетворительная	Более 90	Более 100	Более 333	–
	Более 90	$97 \leq E \leq 101$	–	Менее 100
	$80 \leq P \leq 90$	$91 \leq E \leq 97$	–	–
Соответствие плану	Более 90	$97 \leq E \leq 101$	–	Более 100
Неудовлетворительная	Менее 80	Менее 91	–	–

полнота расходования финансовых ресурсов, но и качество использования бюджетных средств муниципалитета.

Таким образом, важнейшая задача разработки программ — обеспечение результативности бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг, что достигается путем постоянного мониторинга на всех стадиях бюджетного процесса в муниципалитете, от планирования и до предоставления отчета по эффективности.

ВЫВОДЫ

Необходимо обеспечить публикацию итогов исполнения каждой муниципальной программы на сайте финансовых органов исполнительной власти муниципалитетов. Это позволит обеспечить выполнение базового принципа организации бюджетной системы — публичности или открытости бюджетного процесса, поскольку итоги исполнения отдельных программ формируют проект законодательного акта об исполнении бюджета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.» // *Финансы*. 2013. № 7. С. 3–12.
2. *Иванова Н. Г., Цепя М. В.* Теория бюджетного федерализма и российская практика // *Вестник Финансового университета*. 2014. № 4 (82). С. 54–63.
3. *Косов М. Е.* Перспективы формирования социально ориентированной рыночной экономики // *Вестник Финансового университета*. 2015. № 2 (86). С. 29–37.
4. Официальный сайт города Липецка. [Электронный ресурс] URL: <http://lipetskcity.ru/programms>.

REFERENCES

1. Budget Message of the President of the Federal Assembly of the Russian Federation “On budget policy for 2014–2016 yy. [Bjudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal’nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii «O bjudzhetnoj politike v 2014–2016 gg.»]. *Finance — Finansy*, 2013, № 7, pp. 3–12 (in Russian).
2. *Ivanov N. G., Tsepa M. V.* The theory of fiscal federalism and the Russian practice [Teoriya byudzhethnogo federalizma i rossiyskaya praktika]. *Bulletin of the University of Finance — Vestnik Finansovogo universiteta*, 2014, № 4 (82), pp. 54–63 (in Russian).
3. *Kosov M. E.* Prospects of formation of socially oriented market economy// *Finance University Bulletin [Perspektivy formirovaniya sotsialno-orientirovannoy rynochnoy ekonomiki]*. *Bulletin of the University of Finance — Vestnik Finansovogo universiteta*, 2015, № 2 (86), pp. 29–37 (in Russian).
4. Official site of the city of Lipetsk [Oficial’nyj sajt goroda Lipecka]. URL: <http://lipetskcity.ru/programms> (in Russian).