

УДК 351.72

**08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика, управление инновациями)**

Моттаева Асият Бахауовна

ФГБОУ ВПО «Московский государственный строительный университет»
Россия, Москва
Доцент кафедры Экономических теорий
Кандидат экономических наук
E-Mail: asya@front.ru

Моттаева Анджела Бахауовна

НОУ ВПО «Институт государственного управления, права и инновационных технологий»
Россия, Москва¹
Заведующая кафедрой Государственной службы и социальной работы
Доктор экономических наук, доцент
E-Mail: angela-1309.m@yandex.ru

Особенности реализации программно-целевых методов планирования государственных и муниципальных бюджетов

¹ Москва, ул. Александра Солженицына, дом 13, стр. 1

Аннотация. В настоящей статье систематизированы понятия прогнозирование и планирование, которые являются одними из основных рабочих инструментов формирования величин экономических показателей, позволяющих выявить наиболее эффективные макроэкономические методы регулирования социально-экономических процессов в обществе и одновременно выступают в качестве методологической основы при рассмотрении вопросов прогнозирования и планирования базовых отраслей экономики. Автор на основе проведенного анализа и выявленных недостатков перечисленных в статье методов бюджетирования, предлагает переход на систему организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами, т.е. на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). БОР является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления.

Автор проводит анализ двух основных моделей управления финансами с точки зрения традиции внедрения программно-целевого планирования, дает их сравнение и приводит примеры применения этих моделей в различных государствах.

В статье обобщены способы внедрения программно-целевого планирования, которые приведут к повышению управленческой гибкости и автономии государственных организаций современном этапе развития рыночной экономики в России.

Ключевые слова: бюджетное прогнозирование; планирование; постатейное (нормативное) бюджетирование; бюджетополучатели; индексный метод; балансового метода; бюджетирование; ориентированное на результат (БОР); программно-целевой метод; контрактная модель управления финансами; административная модель управления финансами.

Идентификационный номер статьи в журнале 130EVN414

Прогнозирование и планирование являются одними из основных рабочих инструментов формирования величин экономических показателей, позволяющих выявить наиболее эффективные макроэкономические методы регулирования социально-экономических процессов в обществе и одновременно выступают в качестве методологической основы при рассмотрении вопросов прогнозирования и планирования базовых отраслей экономики.

Бюджетное планирование осуществляется в несколько этапов: составление проектов бюджетов финансовыми органами разных уровней; рассмотрение проектов бюджетов в исполнительных органах власти; рассмотрение проектов бюджетов и утверждение бюджетов в законодательных и представительных органах государственной власти разных уровней и в органах местного самоуправления; поквартальное распределение финансовыми органами государственных, региональных и муниципальных уровней доходов и расходов, а также составление сводных бюджетных росписей.

Бюджетное прогнозирование (от англ. budgetary forecasting) предположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем, путях и сроках достижения этих состояний. Это неотъемлемая часть бюджетного процесса, база бюджетного планирования. Прогноз строится на тщательном изучении информации о состоянии бюджета на данный момент; определении в соответствии с выявленными закономерностями разных вариантов достижения предполагаемых бюджетных показателей; нахождении в результате анализа наилучшего варианта развития бюджетных отношений.

Прогнозирование бюджета ориентирует на поиск оптимального решения задач, на выбор наилучшего из возможных вариантов. В процессе бюджетного прогнозирования рассматриваются различные варианты бюджетной политики государства, разные концепции развития бюджета с учетом множества экономических и социальных задач, объективных и субъективных факторов, действующих на государственном, региональном и местном уровнях. При этом непрерывность прогнозирования бюджета обуславливает систематическое уточнение бюджетных показателей по мере формирования новых данных.

К числу наиболее распространенных методов бюджетного планирования и прогнозирования относят:

- индексный метод (от достигнутого);
- нормативный метод;
- балансовый метод;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- программно - целевой метод;
- метод экспертного прогнозирования;
- метод экстраполяции;
- метод моделирования;
- метод экономического анализа.

Традиционным методом бюджетного планирования и прогнозирования является постатейное (нормативное) бюджетирование, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов. При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину

запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов.

Нормативный метод планирования расходов и выплат используется в основном при планировании средств на финансирование бюджетных мероприятий и составлении смет бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами.

Серьезный минус нормативного метода бюджетирования заключается в том, что не анализируется эффективность, а, следовательно, необходимость финансирования того или иного ведомства в целом.

Индексный метод основан на использовании разнообразных индексов, отражающих динамику цен, динамику уровня жизни населения, реальных доходов населения. В настоящее время в бюджетном планировании достаточно хорошо применяются индексы-дефляторы. Специфика индексного метода состоит в том, что в индексе количественно несравнимые величины приводятся к некоторому общему единству, делающему их сравнимыми, соизмеримыми.

Использование балансового метода позволяет увязать финансовые ресурсы органов государственной власти с потребностями в них, вытекающими из прогноза социально-экономического развития, увязать расходы бюджетов с их доходами, установить пропорции распределения средств между бюджетами разного уровня, распределить по кварталам доходы и расходы.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Так, бюджетное планирование, ориентированное на результат, является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления.

Программно-целевой метод – представляет собой системное планирование, выделение бюджетных средств на реализацию установленных законом или иным правовым актом целевых программ. Целевая программа – это комплексный документ, целью которого является решение приоритетной на данный момент задачи.

Программно-целевой метод расходов, во-первых, способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию денежных средств для решения наиболее острых задач, и, во-вторых, является инструментом выравнивания экономического положения отдельных территорий.

По сравнению с другими методами программно-целевой метод (ПЦМ) является относительно новым. Широкое распространение он получил только в последние годы, хотя был известен давно и впервые использовался еще при разработке плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО). ПЦМ тесно связан с нормативным, балансовым и экономико-математическими методами и предполагает разработку плана начиная с оценки конечных потребностей исходя из целей развития экономики при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств их достижения и ресурсного обеспечения. С помощью этого метода реализуется принцип приоритетности планирования. Сущность ПЦМ заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического

развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования.

Метод экспертных оценок строится на основе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами-экспертами по своим отраслям знаний народного хозяйства, социальной сферы, налогообложения, финансов, бюджетов и т.д. Основная идея прогнозирования на основе экспертных оценок заключается в построении рациональной процедуры интуитивно-логического мышления человека в сочетании с количественными методами оценки и обработки получаемых результатов.

В зависимости от сроков проведения преобразований, связанных с внедрением программно-целевого планирования, страны можно условно разделить на две группы. Первая группа – страны с форсированной стратегией внедрения методов программно-целевого планирования. К их числу относятся Новая Зеландия, Великобритания и Австралия. Вторая группа – государства, использующие стратегию активной трансформации, подразумевающей осуществление широкомасштабной бюджетной реформы, однако с заметным отставанием по темпам ее реализации. В основе этой стратегии лежит шаговая и этапной трансформация, основанная главным образом на реформировании способа бюджетирования, бюджетного учета и государственного аудита, для внедрения пилотных проектов. К этой группе следует отнести США, Канаду, Данию.

В самом общем виде интегрирование элементов программно-целевого планирования в бюджетный процесс в международной практике происходило в следующих условиях:

- в составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);
- в рамках отдельных программ по «точечной» или частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивающих фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Франция);
- в рамках ограниченных инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швеция).

Выделяют две основные модели управления финансами с точки зрения традиции внедрения программно-целевого планирования. Одну из моделей можно условно назвать контрактной: система финансирования здесь построена на контрактных отношениях. Например, министерство финансирует подведомственные агентства на основе контракта о предоставлении услуг. В такой модели большая часть услуг предоставляется различными организациями, отобранными на конкурсной основе; государственные организации в таких условиях не имеют особого преимущества по сравнению с частным сектором и конкурируют с ним в процессе предоставления общественных услуг. К странам с контрактной моделью относятся Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада. В данной модели система формирования бюджета представляет собой формулировку целей развития, предполагаемых направлений расходов на их достижение, а также оценку расходов.

Вторая модель носит условное название административной: здесь вышестоящий уровень финансирует нижестоящий на основе специфических целевых показателей и бюджетных заданий (например, США, Франция).

Нельзя сказать, что элементы контрактной модели не применяются в странах с преобладанием модели административной. Однако в таких странах контрактный принцип практически не распространяется на взаимоотношения ведомств и подведомственных агентств,

а касается закупок ряда услуг, в том числе у организаций, занятых в общественном секторе и специализирующихся на их предоставлении.

Внедрение программно-целевого планирования, неминуемо сопровождается повышением управленческой гибкости и автономии государственных организаций.

В ряде стран финансирование текущих расходов бюджетных организаций осуществляется посредством одного ассигнования на все статьи расходов. Выделение одного направления бюджетного ассигнования не означает, что министерства и ведомства получают полную свободу действий и освобождаются от внешнего контроля над использованием выделенных им финансовых ресурсов. Вместе с тем наличие нескольких направлений бюджетных ассигнований на текущие расходы не обязательно означает отсутствие серьезных ограничений управленческой гибкости у министерств и ведомств: дело в том, что бюджетное законодательство может предусматривать перемещение средств между отдельными направлениями ассигнований.

Кроме того, следует обратить внимание еще на один элемент повышения финансовой гибкости в органах власти, использующийся во многих странах – перенос бюджетных ассигнований с текущего финансового года на последующий, который, как правило, ограничивается определенным процентом от общей суммы ассигнований.

Франция начала переход к системе программно-целевого планирования в 2001 г. после принятия закона о государственных финансах в стране начался переход от традиционной бюджетной системы к системе, сфокусированной на результатах. Бюджетные расходы имеют вид трехуровневой структуры.

На первом уровне в настоящее время представлены 34 миссии, отражающие основные направления государственной политики на средне - и долгосрочную перспективу. Парламент одобряет бюджет на уровне этих миссий. Миссии выдвигаются правительством, в то время как парламент может внести изменения в распределение расходов среди программ, служащих единой миссии. Второй уровень представляет собой около 140 программ, каждая из которых охватывает связанный комплекс мероприятий по реализации определенной миссии и характеризуется стратегией и рядом целей, увязанных с определенными показателями. Третий уровень – 500 подпрограмм и видов деятельности, уточняющих программные цели и использование бюджетных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Поспелов Г.С. Программно-целевое планирование и управление: Учебное пособие. – М., - 2008.
2. Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно экономический механизм: учебное пособие для ВУЗов. - М., - 2007.
3. Эффективность бюджетных расходов на муниципальном уровне / Под ред. А.М. Лаврова. — М., - 2009.
4. Кухтин П.В., Моттаева А.Б., Государственное и муниципальное управление собственностью на современном этапе развития государственной стратегии управления государственным имуществом: Коллективная монография// Под ред. А.Б.Моттаевой и П.В. Кухтина. – М.: Изд-во «ММТК-СТРОЙ», 2013.- 333с.- 500 экз.
5. Моттаева А.Б. Методология пространственного распределения предпринимательских структур региона на основе развития транспортной инфраструктуры. Автореф. на соиск. уч. степени д.э.н. 2012 – 42 стр.
6. Моттаева А.Б. Региональная практика стимулирования инвестиционной активности и инноваций. Журнал Мир экономики и права– 2012. – №3.

Рецензент: Мохов Андрей Игоревич, д.т.н., проф., Зав.каф. Математики и прикладной информатики, Институт государственного управления, права и инновационных технологий (ИГУПИТ), г. Москва, Россия.

Asiyat Mottaeva

Moscow state construction University
Russia, Moscow
E-Mail: onib@mail.ru

Angela Mottaeva

Institute of Government, Right and Innovative Technologies
Russia, Moscow
E-Mail: angela-1309.m@yandex.ru

Features of the implementation of program-target methods of planning of the state and municipal budgets

Abstract. In this article systematized concepts of forecasting and planning, which are some of the basic working tools of formation values of economic indicators to identify the most effective macroeconomic regulation of socio-economic processes in the society and at the same time serve as a methodological basis for considering issues of forecasting and planning of basic industries. The author on the basis of the analysis and identified deficiencies listed in article methods of budgeting, offers a transition to the system of organization of the budgetary process and public (municipal) management, in which the planning of expenditure is directly related to results, i.e. budgeting focused on result (BOR). BOR is one of the elements of the system of complementary measures to improve the efficiency of public administration and as such can give the most positive effect with the use of a comprehensive approach to reforming the system of public administration.

The author analyses two basic models of financial management from the perspective of tradition, the introduction of program-target planning, their comparison and provides examples of the application of these models in various States.

This article summarizes the methods of implementation of program-target planning, which will lead to increased managerial flexibility and autonomy of state institutions present stage of development of market economy in Russia.

Key words: budget forecasting; planning; itemized (normative) budgeting; budget index method; the balance sheet method; budgeting focused on result (BOR); performance budgeting ; contractual model of financial management; administrative management model Finance. Features of the implementation of program-target methods of planning of the state and municipal budgets.

Identification number of article 130EVN414

REFERENCES

1. G.S. Pospelov program-target planning and management: Training manual. - М, - 2008.
2. Rudnev E.V. Target complex programs: organizational and economic mechanism: textbook for Universities. - М, - 2007.
3. The efficiency of public expenditures at the municipal level, Ed. by A.M. Lavrov. - М, - 2009.
4. Kukhtin PV, Mottaeva A.B., State and municipal property management at the present stage of development of the state strategy for the management of state property: Collective monograph/Ed. A.B.Mottaeva and P.V. Kukhtina. - М.: Publishing house "MMTC-STROY, 2013.- S.- 500 copies.
5. Mottaeva A.B. Methodology of spatial distribution of entrepreneurial structures of the region on the basis of the development of transport infrastructure. Avtoref. on соиск. academic degree doctor of Economics, 2012 - 42 page.
6. Mottaeva A.B.. Regional practice of stimulation of investment activity and innovation. Journal of World economy and law - 2012. - №3.