

Галазова Марина Викторовна
канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Северо-Осетинский государственный
университет имени Коста Левановича
Хетагурова», г. Владикавказ,
Российская Федерация
ORCID: 0000-0003-2224-7605
e-mail: galazovam@mail.ru

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей применения программного бюджетирования в муниципальных образованиях, а также выявлению проблем при его применении. Важнейшим условием поддержания стабильного социально-экономического развития муниципального образования является эффективное управление муниципальными финансами. Система управления муниципальными финансами должна быть направлена на их эффективное использование в рамках задач бюджетной политики. Современным инструментом эффективного управления муниципальными финансами может выступать программное бюджетирование. В работе проведен анализ структуры расходной части бюджетов муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания в рамках программных мероприятий и непрограммных направлений деятельности. Предложены методы повышения эффективности применения программного бюджетирования.

Ключевые слова: бюджет, бюджетирование, планирование, доходы, расходы, муниципальные программы, муниципальные финансы, целевые программы.

Цитирование: Галазова М.В. Программное бюджетирование как инструмент управления муниципальными финансами // Вестник университета. 2019. № 12. С. 11–16.

PROGRAM BUDGETING AS A TOOL OF MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT

Abstract. The article has been devoted to the analysis of features of application of program budgeting in municipalities, and also to identification of problems at its application. One of the important conditions for maintaining stable socio-economic development of the municipality is the effective management of municipal finances. The system of management of municipal finances should be aimed at their effective use in the framework of budget policy objectives. Software budgeting can be a modern tool for effective management of municipal finances. The structure of the expenditure part of the budgets of municipalities of the Republic of North Ossetia – Alania in the framework of program activities and non-program activities has been analyzed in the paper. Methods of increasing the effectiveness of program budgeting have been proposed.

Keywords: budget, budgeting, planning, revenues, expenditures, municipal programs, municipal finances, target programs.

For citation: Galazova M.V. Program budgeting as a tool of municipal finance management (2019) Vestnik universiteta, I. 12, pp. 11–16. doi: 10.26425/1816-4277-2019-12-11-16

Galazova Marina
Candidate of Economic Sciences,
North Ossetian State University named
after Kosta Levonovich Khetagurov,
Vladikavkaz, Russia
ORCID: 0000-0003-2224-7605
e-mail: galazovam@mail.ru

Динамичные преобразования в отечественной экономике, смещение вектора развития и роста на сбалансированное выравнивание территориальных диспропорций меняют акценты значимости и содержательности базовых категорий бюджетного процесса. На поле научного и методического дискурса актуализируются методы, механизмы и инструментарий управления муниципальными финансами, базисной методологической основой которого выступает программное финансирование.

Современный научный и практический подход от программного финансирования содержательно переносит акценты актуальности от программно-целевого планирования к программному бюджетированию, либо активно внедряемому и развиваемому в последние годы.

По мнению М. П. Афанасьева и Б. И. Алехина, «программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь



процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств» [6, с. 6].

В трудах О. В. Малиновской и И. П. Скобелевой раскрывается эволюция процесса бюджетирования, особенности и отличительные характеристики программного бюджетирования, которое, по их мнению, «отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая программа своей целью имеет тот или иной итог деятельности ведомства, выраженный в конкретных результатах его деятельности» [10, с. 3].

В. Д. Лукина подразумевает под программным бюджетированием эффективный инструмент программно-целевого подхода к проектированию бюджета [8]. Е. Б. Дьякова и Т. В. Струкова считают, что «программно-целевое планирование и управление – это инструмент бюджетирования, ориентированного на результат» [7, с. 158].

Экономист С. Н. Макарова высказывает мнение, что «программное бюджетирование представляет собой регламентированный законодательством процесс управления формированием и использованием централизованных фондов денежных средств на основе программно-целевого метода» [9, с. 13].

Различные подходы к определению понятия программного бюджетирования, многогранные и достаточно высоко эффективные аспекты применимости говорят, с одной стороны, об актуальности данной проблематики, но с другой – и о том, что содержательно не до конца раскрыт категорийный аппарат, нуждается в дальнейшей проработке и совершенствовании применяемый механизм и инструменты его реализации в системе управления финансами [1].

Содержание программного бюджетирования на практике заключается в четком разграничении бюджетных расходов между конкретными мероприятиями в рамках каждой государственной (муниципальной) программы (подпрограммы), что в конечном итоге содействует достижению поставленных государственных целей и задач. Результаты реализации этих программ анализируются и оцениваются на основе определенных индикаторов (показателей эффективности) [2].

При реализации механизма программно-целевого бюджетирования значимым нововведением стал переход к долгосрочному шестилетнему бюджету. Очевидным положительным эффектом данной трансформации является повышение результативности бюджетных решений за счет увеличения периода планирования. Расширение горизонта планирования бюджетных доходов и расходов создает более устойчивый, прозрачный и предсказуемый бюджетный процесс.

Программно-целевое бюджетирование длительно и широко применяется во многих зарубежных странах. В России внедрение принципов программного финансирования в систему управления государственными и муниципальными финансами началось лишь с 2013 г. введением в бюджетное законодательство таких понятий, как «государственные (муниципальные) программы». А с принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные (муниципальные) программы стали не только документами бюджетного, но и стратегического планирования [3].

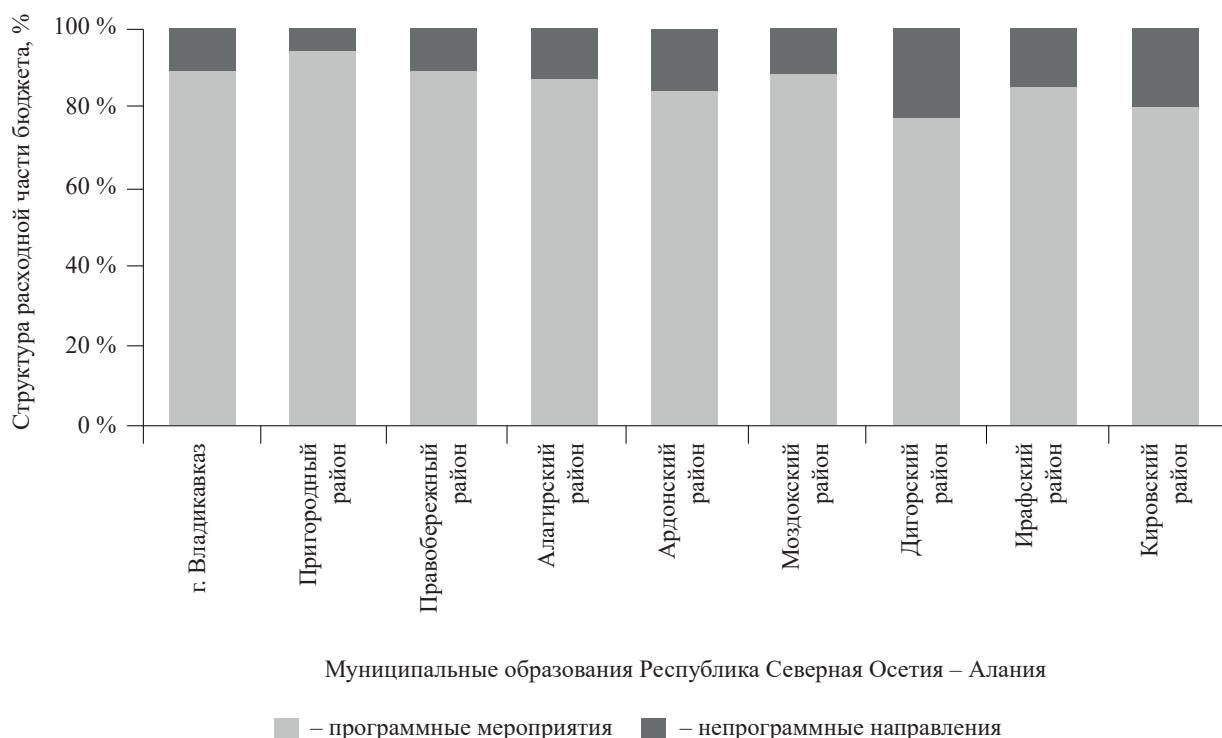
Определенным преимуществом действующего механизма программного бюджетирования является обеспечение прямой зависимости между бюджетными ресурсами и результатами их использования, между стратегическим и бюджетным планированием. Применение современного механизма программного бюджетирования уже демонстрирует положительную динамику в выравнивании экономического состояния российских муниципальных территорий. В рамках целей и задач программного развития предусмотрено совершенствование процесса общественного контроля за формированием и использованием бюджетных средств. Применение программного бюджетирования предполагает использование возможностей роста эффекта мультипликатора при ограниченных бюджетных ресурсах за счет дополнительного привлечения внебюджетных источников финансирования, собственных средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий, банковского займа и других привлеченных средств отечественных и иностранных инвесторов.

В Республике Северная Осетия – Алания насчитывается 111 муниципальных образований, из них 8 муниципальных районов, 1 городской округ, 5 городских поселений и 97 сельских поселений.

Основным инструментом программного бюджетирования в муниципальных образованиях Республики Северная Осетия – Алания являются муниципальные программы, определяющие цели и задачи муниципальной политики в определенной сфере. Разработка и мониторинг муниципальных целевых программ осуществляется

в соответствии с Порядками разработки и мониторинга исполнения муниципальных программ и ведомственных целевых программ соответствующих муниципальных образований [5]. Муниципальные программы наряду с государственными программами федерального и регионального уровня становятся инструментом реализации программного бюджета. Соблюдение требований разработки и реализации муниципальных программ позволяет повысить их эффективность и предотвратить нецелесообразное расходование бюджетных средств.

Анализ структуры расходов бюджетов муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания свидетельствует о крайней неравномерности их распределения и, соответственно, итоговой эффективности.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Структура расходов бюджетов муниципальных образований Республика Северная Осетия – Алания за 2018 г.

Согласно представленному рисунку 1, наибольшую долю программных мероприятий в структуре расходов содержит бюджет Пригородного района 94 %, наименьшую долю Дигорский район – 78 %. Лидерами по разработке муниципальных программ (табл. 1) являются Моздокский район (19 программ) и Алагирский район (17 программ). Наименьшее количество муниципальных программ действовало в Пригородном, Правобережном, Ардонском и Кировском районах.

Таблица 1

**Количество муниципальных программ в муниципальных образованиях
Республики Северная Осетия – Алания в 2018 г.**

Муниципальное образование	Количество муниципальных программ
г. Владикавказ	13
Пригородный район	11
Правобережный район	11
Алагирский район	17
Ардонский район	11
Моздокский район	19

Муниципальное образование	Количество муниципальных программ
Дигорский район	15
Ирафский район	16
Кировский район	11

Составлено автором по материалам исследования

Министерством финансов Республики Северная Осетия – Алания разработан и утвержден Порядок проведения оценки качества управления муниципальными финансами в Республике Северная Осетия – Алания, в соответствии с которым проводится мониторинг положительных и негативных тенденций в управлении муниципальными финансами для принятия мер по улучшению качества организации и осуществления бюджетного процесса, обеспечению его прозрачности, повышению эффективности управления бюджетными средствами [4].

Одним из результатов оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса муниципальных образований является основанная на системе ряда индикаторов оптимальность управления расходами местных бюджетов, характеризующаяся как в целом, так и по отдельным статьям муниципальных финансов. Одним из таких индикаторов является удельный вес расходов, формируемых в рамках муниципальных программ, в общем объеме расходов, который, согласно методике оценки, не должен превышать 3 %.

По результатам произведенной оценки качества управления муниципальными финансами в Республике Северная Осетия – Алания за 2017 г. всем 9 муниципальным образованиям республики присвоена III степень качества – муниципальные образования с ненадлежащим качеством управления муниципальными финансами.

Несмотря на совершенствование программного бюджетирования, при составлении и реализации государственных (муниципальных) программ российские регионы сталкиваются с проблемами низкого качества стратегического и бюджетного планирования, отсутствия единой методики оценки эффективности реализации муниципальных программ, формальным надзором за ходом их реализации, несоответствием сроков обработки и предоставления статистических данных, отсутствием автоматизированных информационных систем мониторинга государственных программ, низким уровнем освоения бюджетных средств, предусмотренных на финансирование программных мероприятий [11].

При составлении муниципальных бюджетов по-прежнему преобладает ведомственный подход планирования расходов, государственные программы не полностью внедрены в бюджетный процесс, сохраняется первичность расходов по отношению к целям, задачам и ожидаемым результатам муниципальных программ [11].

Наиболее актуальными остаются вопросы, связанные с повышением эффективности бюджетных расходов и ограниченностью применения оценки их эффективности. Так, несмотря на определенные позитивные изменения в сфере организации планирования и исполнения бюджета, применение методов программного бюджетирования, остается недостаточно увязанным с процессом планирования бюджетных ассигнований. Отсутствует глубокий всесторонний анализ сложившейся практики применения муниципальных заданий в целях дальнейшего совершенствования данного механизма. Сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов при наличии низкой мотивации к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов. Бюджетное планирование остается слабо увязанным со стратегическим планированием.

На наш взгляд, более массовое внедрение программного бюджетирования даст положительный эффект, в случае рациональной организации процесса разработки и реализации муниципальных программ. Необходимо расширять и совершенствовать инструментарий программного бюджетирования, классификации риски в целевых программах, проработав методически оценку рисков при планировании и реализации целевых программ.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019 г., с изм. от 12.11.2019 г.) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 15.11.2019).

2. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2018?yover=2019> (дата обращения: 15.11.2019).
3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 15.11.2019).
4. Приказ Министерства финансов РСО-Алания от 27.04.2017 г. № 101 «Об утверждении Порядка проведения оценки качества управления муниципальными финансами в Республике Северная Осетия – Алания»//Официальный сайт Министерства финансов Республики Северная Осетия – Алания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.alania.gov.ru/documents/237> (дата обращения: 15.11.2019).
5. Постановление АМС г. Владикавказа от 23.05.2016 г. «Об утверждении порядка разработки и мониторинга исполнения муниципальных программ и ведомственных целевых программ г. Владикавказа»//Официальный сайт Муниципального образования г. Владикавказ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vladikavkaz-osetia.ru/ams/rasporazheniya_postanovleniya/npa/base_info.php?cid=434&PAGEN_1= (дата обращения: 15.11.2019).
6. Афанасьев, М. П., Алехин, Б. И., Кравченко, А. И., Крадинов, П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения//Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2010. – № 3. – С. 5-18.
7. Дьякова, Е. Б., Струкова, Т. В. О совершенствовании бюджетного финансирования целевых программ//Вестник ВГУ. – 2012. – № 2. – С. 158-164.
8. Лукина, В. Д. Программно-целевой метод бюджетного планирования и перспективы его развития//Социальная политика и социология. – 2010. – № 6 (60). – С. 107-112.
9. Макарова, С. Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов//Финансы и кредит. – 2013. – № 48 (576). – С. 7-14.
10. Малиновская, О. В., Скобелева, И. П. Основы становления программного бюджетирования в России//Финансы и кредит. – 2013. – № 35 (563). – С. 2-13.
11. Чулков, А. С. Проблемы применения программно-целевого бюджетирования в регионах Российской Федерации и пути их решения//Финансы и кредит. – 2016. – № 34 (706). – С. 26-36.

References

1. Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 g. № 145-FZ (red. ot 04.11.2019 g. s izm. ot 12.11.2019) [*Budget Code of the Russian Federation dated July 31, 1998 (ed. dated November 4, 2019 as amended of November 12, 2019) № 145-FZ*], SPS “KonsultantPlyus”. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed 15.11.2019).
2. Federal’nye tselevye programmy Rossii [*Federal target programs of Russia*]. Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2018?yover=2019> (accessed 15.11.2019).
3. Federal’nyi zakon “O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii” ot 28.06.2014 g. № 172-FZ (red ot 31.12.2017) [*Federal Law “On strategic planning in the Russian Federation” dated June 28, 2014 № 172 (Ed. dated December 31, 2017)*], SPS “KonsultantPlyus”. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (accessed 15.11.2019).
4. Prikaz Ministerstva finansov RSO-Alaniya ot 27.04.2017 № 101 “Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya otsenki kachestva upravleniya munitsipal’nykh finansami v Respublike Severnaya Osetiya – Alaniya” [*Order of the Ministry of Finance of the Republic of North Ossetia – Alania № 101 dated April 27, 2017 “On approval of the procedure for assessing the quality of municipal finance management in the Republic of North Ossetia – Alania”*], Ofitsial’nyi sait Ministerstva finansov Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya [*Official website of the Ministry of Finance of the Republic of North Ossetia – Alania*]. Available at: <http://minfin.alania.gov.ru/documents/237> (accessed 15.11.2019).
5. Postanovlenie AMS g. Vladikavkaza ot 23.05.2016 g. “Ob utverzhdenii poryadka razrabotki i monitoringa ispolneniya munitsipal’nykh programm i vedomstvennykh tselevykh programm g. Vladikavkaza” [*Resolution of the AMS of Vladikavkaz dated May 23, 2016 “On approval of the procedure for the development and monitoring of the implementation of municipal programs and departmental target programs of Vladikavkaz”*], Ofitsial’nyi sait Munitsipal’nogo obrazovaniya g. Vladikavkaz [*Official website of the Municipality of Vladikavkaz*]. Available at: http://vladikavkaz-osetia.ru/ams/rasporazheniya_postanovleniya/npa/base_info.php?cid=434&PAGEN_1= (accessed 15.11.2019).
6. Afanas’ev M. P., Alekhin B. I., Kravchenko A. I., Kradinov P. G. Programmnyi byudzhel: tseli, klassifikatsiya i printsipy postroeniya. [*Program budget: goals, classification and principles of construction*], Akademiya byudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovy zhurnal [*Academy of Budget and Treasury of the Ministry of Finance of Russia. Financial Journal*], 2010, I. 3, pp. 5-18.

7. D'yakova E. B, Strukova T. V. O sovershenstvovanii byudzhetnogo finansirovaniya tselevykh programm [*On improving the budgetary financing of target programs*], Vestnik VGU [*Proceedings of Voronezh State University*], 2012, I. 2, pp. 158-164.
8. Lukina V. D. Programmno-tsevoi metod byudzhetnogo planirovaniya i perspektivy ego razvitiya [*Program-target method of budget planning and prospects of its development*], Sotsial'naya politika i sotsiologiya, 2010, I. 6 (60), pp. 107-112.
9. Makarova S. N. Teoreticheskie aspekty programmno-go byudzhetrovaniya v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh finansov [*Theoretical aspects of program budgeting in the sphere of state and municipal Finance*], Finansy i kredit [*Finance and Credit*], 2013, I. 48 (576), pp. 7-14.
10. Malinovskaya O. V., Skobeleva I. P. Osnovy stanovleniya programmno-go byudzhetrovaniya v Rossii [*Fundamentals of formation of program budgeting in Russia*], Finansy i kredit [*Finance and Credit*], 2013, I. 35 (563), pp. 2-13.
11. Chulkov A. S. Problemy primeneniya programmno-tselevogo byudzhetrovaniya v regionakh Rossiiskoi Federatsii i puti ikh resheniya [*Performance-based budgeting in the regions of the Russian Federation: Issues and solutions*], Finansy i kredit [*Finance and credit*], 2016, I. 34 (706), pp. 26-36.