

## ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК СОВРЕМЕННОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

**Т.Ю. ТКАЧЕВА**

*Юго-Западный  
государственный  
университет,  
г. Курск*

*e-mail:  
tat-tkacheva@yandex.ru*

Целью исследования является проведение анализа и оценки реализации областных целевых программ бюджета Курской области. Для этого в статье был проведен анализ областных целевых программ по разделам расходов «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение», «Социальная политика» бюджета Курской области. Результаты исследования подтверждают выдвинутый тезис о необходимости изменений в региональной практике планирования расходов в части их программной составляющей. Основной задачей, требующей решения, является контроль за реализацией программ и наглядностью изменений, которые должны обусловить развитие программного бюджетного планирования на региональном уровне.

Ключевые слова: бюджет субъекта РФ, областные целевые программы, бюджетное планирование, региональная бюджетная политика, бюджетная классификация, государственная программа РФ.

Расходы бюджета являются инструментом проведения макроэкономической политики государства. Они позволяют государству реализовывать свои функции воздействия на экономическое и социальное развитие общества. 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 [2].

В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года бюджеты все бюджеты различного уровня постепенно должны приобрести вид комплексов крупных программ, реализующих стратегические цели развития и обеспечивающие эффективное использование бюджетных средств. Такие крупные программы на федеральном уровне получили название «государственные программы Российской Федерации». Государственная программа Российской Федерации – документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального и международного значения [1]. Содержательно государственная программа может включать в себя целевые программы, ведомственные программы и другие мероприятия.

Программный принцип формирования федерального бюджета РФ на 2011-2013 гг. реализован следующим образом: 96,7% расходов федерального бюджета (на 2012-2013 гг. 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 г. существенных изменений в элементах бюджетной классификации расходов бюджетов не произошло, хотя определенные трансформации будут иметь место

в будущем. В 2012-2013 гг. произойдут значительные положительные изменения в региональной практике планирования расходов в части их программной составляющей. Динамика расходов на мероприятия областных целевых программ с 2006 года по 2011 год представлена на рисунке.



Рис. Расходы бюджета Курской области на мероприятия областных целевых программ в 2006-2011 гг. (млн. руб.)

Проведем исследование программной составляющей расходов регионального бюджета на примере бюджета Курской области в 2011 году (планируемые показатели). Для формирования аналитических выводов было проведено изучение расходов областного бюджета по разделам классификации расходов и рассчитана доля региональных целевых программ в каждом разделе. Данные по расходам на областные целевые программы Курской области, которые запланированы в разделах бюджета Курской области «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность», «Национальная экономика», представлены в табл. 1, 2.

Таблица 1

**Областные целевые программы бюджета Курской области,  
финансируемые по разделу 01 «Общегосударственные вопросы»**

№	Программа	Расходы, тыс. руб.
1.	Комплексная программа по профилактике преступлений и иных правонарушений в Курской области на 2009-2011 гг.	14560,0
2.	Сохранение и развитие архивного дела в Курской области на 2011-2015 гг.	78675,0
3.	Развитие мировой юстиции Курской области на 2011-2013 гг.	5999,8
4.	Улучшение условий охраны труда в Курской области на 2009-2011 гг.	221,0
5.	Развитие государственных средств массовой информации Курской области и укрепление их материально-технической базы в 2009-2011 гг.	42788,0
6.	Комплексные меры противодействия злоупотребления наркотикам и их незаконному обороту на 2010-2014 гг.	5713,0
7.	О реализации на территории Курской области государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом на 2011-2013 годы	1520,0
8.	Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009-2013 годы)	5039,0
9.	Областная целевая программа «Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг в Курской области на 2011 – 2014 годы»	2267,0
Итого		156782,8
Общая сумма расходов по разделу		3168887,2
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов, %		4,9

Источник: [3], расчеты автора.

Таблица 2

**Областные целевые программы бюджета Курской области, финансируемые по разделу 03 «Национальная безопасность», 04 «Национальная экономика»**

Программа	Расходы, тыс. руб.	Подпрограмма	Расходы, тыс. руб.
1	2	3	4
<b>03 «Национальная безопасность»</b>			
1. Повышение безопасности дорожного движения в Курской области	121183,0	-	-
2. Пожарная безопасность и защита населения Курской области на 2010-2012 гг.	17115,0	-	-
3. Снижение рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Курской области на 2010-2012 гг.	48545,0	-	-
Итого	186843,0		
Общая сумма расходов по разделу	1552692,1		
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов	12,0		
<b>04 «Национальная экономика»</b>			
1. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Курской области на 2010-2015 годы и на перспективу до 2020 года	34583,0	-	-
2. Экология и природные ресурсы Курской области (2011-2013 годы)	6355,0	-	-
3. Развитие сельского хозяйства Курской области на 2009-2012 годы	210483,0	-	-
4. Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов Курской области на 2009-2012 гг.	25146,0	-	-
5. Модернизация сети автомобильных дорог Курской области 2009-2011 годы	2160445,0	-	-
6. Развитие авиационных услуг в Курской области в 2011-2013 годах	70501,0	-	-
7. Обеспечение эпизоотического благополучия территории Курской области на 2009-2013 годы	2833,0	Проведение противоэпизоотических и противопаразитных мероприятий на территории Курской области в 2009-2011 годах	1587,0
		Профилактика и оздоровление хозяйств от лейкоза крупного рогатого скота в Курской области на 2009-2011 годы	79,0
		Охрана территории Курской области от карантинных объектов и других особо опасных организмов животных птиц на 2009-2011 годы	959,0
		Неотложные меры борьбы с заболеванием сибирской язвой людей и животных в Курской области на 2009-2013 гг.	208,0
8. Развитие малого и среднего предпринимательства в Курской области на 2009-2011 годы	16250,0		
9. Развитие пассажирских перевозок в Курской области в 2010-2012 годах	202675,0		
10. Развитие государственной ветеринарной службы Курской области и укрепление материально-технической базы учреждений ветеринарии в 2009-2011 гг.	10481,0		
11. Создание системы кадастра недвижимости Курской области (2009-2011 годы)	21020,0		
12. Экология и чистая вода в Курской области на 2011 г.	35000,0		

1	2	3	4
13. Развитие системы информации Курской области 2010-2012 гг.	14785,5		
14. Обеспечение биологической, радиационной и химической безопасности Курской области на 2011-2014 гг.	10300,0		
15. Охрана лесов от пожаров на территории Курской области на период 2011-2015 гг.	10000,0		
16. Электронное правительство Курской области 2011-2016 гг.	99572,1		
17. Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Курской области в 2011 году	24684,3		
Итого	2955113,9		
Общая сумма расходов по разделу	4125975,4		
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов, %	71,6		

Источник [3], расчеты автора.

Анализ данных, представленных в табл. 1 и 2, показывает, что расходы областного бюджета, связанные с обеспечением общих вопросов деятельности органов государственной власти, а также с обеспечением национальной безопасности, в меньшей степени включены в целевые программы – 4,9%, 12% соответственно.

По разделу 04 «Национальная экономика» в 2011 году было запланировано финансирование мероприятий по наибольшему количеству целевых программ (по сравнению с другими изученными разделами), а именно по 17 программам. Также по этому разделу отмечается самая высокая доля программных расходов – 71,6%. Столь существенная роль областных программ в структуре раздела «Национальная экономика» связана со следующими обстоятельствами:

- по этому разделу проходит самое крупное направление областных целевых программ – транспорт и дорожное хозяйство;
- региональные мероприятия поддержки сельского хозяйства являются приоритетом органов государственной власти региона;
- в региональной экономике наблюдается появление новых направлений, развитие которых невозможно без государственной поддержки (энергосбережение, экология, кадастр недвижимости, электронное правительство, пассажирские перевозки).

Данные по расходам на областные целевые программы Курской области, которые запланированы в разделах 07 «Образование», 09 «Здравоохранение», представлены в табл. 3.

Таблица 3

**Областные целевые программы бюджета Курской области,  
финансируемые по разделу 07 «Образование», 09 «Здравоохранение»**

№	Программа	Расходы, тыс. руб.
1	2	3
07 «Образование»		
1.	Духовно-нравственное воспитание детей и молодежи Курской области на 2011-2013 гг.	625,0
2.	Социальная поддержка и улучшение положения детей в Курской области на 2011-2013 гг.	14414,0
3.	Молодежь Курской области на 2011-2013 гг.	15500,0
4.	Школьный автобус на 2011-2013 гг.	11012,0
5.	Развитие образования Курской области на 2011-2013 гг.	77932,0
6.	Организация оздоровления и отдыха детей Курской области в 2011-2013 гг.	180177,0
Итого		299660,0
Общая сумма расходов по разделу		5549547,5
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов, %		5,4
09 «Здравоохранение»		
1.	«Развитие здравоохранения Курской области на 2009-2011 годы	1 226 270,0
2.	Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009 – 2011 годы	88 778,0

Окончание табл. 3

1	2	3
3.	Пропаганда здорового образа жизни, профилактика табакокурения, алкоголизма среди населения Курской области на 2009-2011 годы	1 000,0
Итого		1316048,0
Общая сумма расходов по разделу		3397711,9
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов, %		38,8

Источник [3], расчеты автора.

По разделу 07 «Образование» отмечается крайне невысокая доля программных расходов – 5,4%. При этом доля могла быть еще менее весомой, если бы не началась реализации программы «Организация оздоровления и отдыха детей Курской области в 2011-2013 гг.» (самая крупная программа раздела «Образование» в 2011 г.).

Следует отметить, что такая ситуация является традиционной для сферы образования, где значительная часть бюджетов направляется на текущие расходы образовательных учреждений, реализацию различных образовательных мероприятий. Текущие расходы не должны преобладать в целевых программах. Кроме того, в 2009-2011 гг. по разделу 07 «Образование» проводятся самые значительные субвенции местным бюджетам – субвенции на оплату труда, приобретение техники и учебной литературы и т.д.

Значительные средства по разделу 09 «Здравоохранение» представляются на текущее содержание областных учреждений, но программная составляющая в 2011 г. значительна и составляет 38,8%.

Удельный вес программных расходов по разделу 10 «Социальная политика» не относится к максимальным значениям и составляет 13,2% (табл. 4).

Таблица 4

**Областные целевые программы бюджета Курской области,  
финансируемые по разделу 10 «Социальная политика»**

№	Программа	Расходы, тыс. руб.
1	2	3
1.	Социальная поддержка инвалидов в Курской области на 2009-2011 годы	1 385,0
2.	Улучшение демографической ситуации в Курской области на 2011-2013 годы	450 497,0
3.	Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей на 2011-2014 годы	530,0
4.	Развитие системы ипотечного жилищного кредитования в Курской области на 2009-2011 годы	20 000,0
5.	Социальное развитие села на 2009-2012 годы	233 019,0
6.	Укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и инвалидности, на 2009-2011 годы	13 250,0
7.	Оказание адресной социальной помощи отдельным категориям граждан на проведение работ по газификации домовладений (квартир) (2009-2011 годы)	15 050,0
8.	Формирование доступной среды в Курской области на 2011-2015 годы	6 300,0
Итого		740031,0
Общая сумма расходов по разделу		5623487,7
Удельный вес программных расходов в общей сумме расходов, %		13,2

Источник: [3], расчеты автора.

Таким образом, Курская область располагает существенными возможностями для расширенного внедрения программного принципа в планировании бюджетных средств. С учетом перспективных направлений программной деятельности представляется целесообразным определить следующие направления развития бюджетного планирования:

- расширить сферу применения областных программ за счет включения в них мероприятий, на текущий момент являющихся непрограммными. Провести анализ расходов на областные

целевые программы в разделах классификации бюджета субъекта РФ, по которым наблюдается низкий удельный вес таких расходов;

- установить для государственных программ Курской области измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания гос-

ударственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;

- проводить регулярную оценку результативности и эффективности реализации област-

ных целевых программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития региональной экономики с возможностью их коррек-

тировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации целевых программ;

- определить среднесрочные параметры удельного веса программных расходов в област-

ном бюджете путем расчета этого показателя на основе расходов по государственным программам

Курской области, а не только по областным целевым программам.

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.

#### Литература

1. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. URL: <http://www1.minfin.ru>
2. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. №588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // СПС Консультант Плюс.
3. Закон Курской области от 13.12.2010 г. №104-ЗКО «Об областном бюджете на 2011 год» // СПС Консультант Плюс.

## **PROGRAMMO-IMPLEMENTATION OF THE TRUST PRINCIPLE IN FORMING THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION BUDGET**

**T.U. TKACHEVA**

*Southwest State University, Kursk*

*e-mail:*  
*tat-tkacheva@yandex.ru*

The aim of the study is to analyse and evaluate the implementation of regional targeted programmes budget of Kursk region. For this article, an analysis was made of regional targeted programmes under sections "National issues", "national security" and "national economy", "Education", "Health", "social policy" budget of Kursk region. Results of the study confirm the thesis put forward the need for change in regional practices cost planning in a part of their programme content. The main challenge is the control over the implementation of programmes and the visibility of changes to condition the development of the software budget planning at the regional level.

Keywords: budget of the Russian Federation, regional target programs, budget planning, the regional fiscal policy, budget classification, the State programme of the Russian Federation.