Тимкин, Тимур Рафикович. Концепция программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Тимкин Тимур Рафикович; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2013.- 184 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/251

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Концептуальные основы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 12**

1.1. Необходимость и особенности программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 12

1.2. Концептуальные подходы к формированию системы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 30

**Глава 2. Характеристика программно-целевого финансирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение 56**

2.1. Анализ правовых основ программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 56

2.2. Проблемы финансового обеспечения Приоритетного национального проекта «Здоровье», Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2012 гг.)», программ и мероприятий по модернизации здравоохранения 78

2.3. Особенности финансового обеспечения Государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» 99

**Глава 3. Пути повышения результативности программно-целевого финансирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение 120**

3.1. Предложения по реализации концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 120

3.2. Направления совершенствования методических и правовых основ программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение 138

Заключение 147

Список использованной литературы

* [Концептуальные подходы к формированию системы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение](http://www.dslib.net/finansy/koncepcija-programmno-celevogo-finansirovanija-rashodov-bjudzheta-na-zdravoohranenie.html#5382031)
* [Проблемы финансового обеспечения Приоритетного национального проекта «Здоровье», Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2012 гг.)», программ и мероприятий по модернизации здравоохранения](http://www.dslib.net/finansy/koncepcija-programmno-celevogo-finansirovanija-rashodov-bjudzheta-na-zdravoohranenie.html#5382032)
* [Предложения по реализации концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение](http://www.dslib.net/finansy/koncepcija-programmno-celevogo-finansirovanija-rashodov-bjudzheta-na-zdravoohranenie.html#5382033)
* [Направления совершенствования методических и правовых основ программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение](http://www.dslib.net/finansy/koncepcija-programmno-celevogo-finansirovanija-rashodov-bjudzheta-na-zdravoohranenie.html#5382034)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Здоровье населения, как и качество жизни в целом, является одним из главных показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития государства. Проблема низкого уровня здоровья населения в Российской Федерации обусловлена как проблемами в сфере здравоохранения, так и демографическими, социально-экономическими процессами, низкой эффективностью расходов на здравоохранение и не может быть решена без изменения сложившихся механизмов функционирования системы здравоохранения, объемов ее финансового обеспечения, пропорций распределения финансовых ресурсов в рамках системы.

Одним из основных аспектов реформы системы здравоохранения, проводимой в настоящее время в Российской Федерации, является ее переориентирование на преимущественно страховой принцип функционирования, в результате чего основным источником финансирования здравоохранения должны стать средства обязательного медицинского страхования. Однако механизм их использования не позволяет решить проблему модернизации здравоохранения и повышения доступности и качества медицинских услуг. В то же время статьей 41 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый гражданин Российской Федерации имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Поэтому для финансирования мероприятий, связанных с реформированием здравоохранения, используются средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Одним из основных механизмов решения системных проблем отраслей национальной экономики является программно-целевое финансирование, позволяющее увязать цели, задачи и ресурсное обеспечение программы с планируемыми результатами реализации мероприятий и результатами программы в целом. Однако применение программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение в Российской Федерации в настоящее время отличается низкой результативностью, формы, методы и процедуры

предоставления бюджетных средств в рамках программ в здравоохранении не ориентированы на достижение высокой эффективности программных расходов.

Главными недостатками программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение в Российской Федерации являются несовершенство методических и правовых основ разработки и финансирования целевых программ, формальный характер использования принципов программно-целевого финансирования, отсутствие объективных критериев оценки достижения целей и задач программ, несовершенство процедур оценки эффективности программ, а также результативности расходов на их реализацию, что приводит к низкой эффективности мер государственной политики, направленных на повышение уровня здоровья населения.

В этой связи вопросы разработки и обоснования концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение в настоящее время являются весьма актуальными.

**Степень** **разработанности** **проблемы.** Программно-целевое

финансирование расходов бюджета в течение длительного периода времени является предметом научных исследований. Общие вопросы программно-целевого финансирования расходов бюджета рассматривались в работах зарубежных (X. де Брюйн, Ф. Мошер, Р. Рист, М. де Сильва, Г.П. Хатри и др.) и отечественных (В.Ю. Будавей, М.Ю. Гарадж, Л.Л. Игонина, Г.И. Ковальцев, Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, A.M. Лавров, А.В. Минаков, Б.А. Райзберг, Н.П. Федоренко, Б.М. Чумаченко, Ю.В. Яковец и др.) экономистов. Теоретическим и практическим разработкам проблем финансового обеспечения здравоохранения посвящены труды В.В. Баранова, М.М. Кузьменко, М.Л. Седовой, В.Ю. Семенова, Г.Е. Улумбековой, И.М. Шеймана, СВ. Шишкина, С.Г. Хабаева и других ученых.

Анализ работ указанных авторов показал, что при достаточной проработанности вопросов финансового обеспечения здравоохранения и программно-целевого финансирования расходов бюджета отсутствуют исследования в сфере программно-целевого финансирования расходов бюджета

на здравоохранение. Требуют развития понятийный аппарат и методология программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, вопросы специфики финансирования здравоохранения с учетом особенностей программно-целевого управления государственными расходами.

В современных условиях существует необходимость разработки и научного обоснования концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение для определения особенностей программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, уточнения его процедур и инструментов, а также преодоления ограниченности отдельных существующих подходов к решению проблем в сфере охраны здоровья населения. Важной является также разработка объективного подхода к оценке результативности программных расходов на здравоохранение.

Необходимость проведения системного исследования, направленного на разработку концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, определяет постановку его цели и задач.

**Цель диссертации** состоит в разработке концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, что имеет существенное значение для развития теории управления государственными финансами и повышения результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение.

**Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:**

-разработать концептуальные подходы к программно-целевому финансированию расходов бюджета как инструменту финансового обеспечения структурных реформ в сфере здравоохранения;

определить границы, принципы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение и условия, обеспечивающие его эффективность;

определить содержание форм, методов и процедур предоставления бюджетных средств на реализацию целевых программ в здравоохранении, а также их взаимосвязь;

- обосновать комплекс мер по повышению результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию целевых программ в здравоохранении.

**Объектом исследования** являются программные расходы бюджета на здравоохранение.

**Предметом исследования** является методология программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение.

**Методологические и теоретические основы исследования.** Методология диссертационной работы основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: эмпирического (сравнение, сбор и изучение данных) и статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации. Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм, таблиц, графиков.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, организации бюджетного процесса. В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетных отношений, управление бюджетами публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов, материалы научных конференций и семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили данные Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства, материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Диссертация выполнена в соответствии с пунктами 2.2 и 2.8 Паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Научная новизна** исследования заключается в совершенствовании методологии программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Определены особенности программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, к которым относятся: (а) преимущественный характер использования по отношению к государственному непрограммному финансированию для проведения структурных реформ в сфере здравоохранения; (б) дополняющий, а не замещающий характер по отношению к финансированию программ обязательного медицинского страхования; (в) открытость и оптимальность программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение. Это позволило научно обосновать необходимые и достаточные условия для системного выделения бюджетных средств на финансирование целевых программ в здравоохранении.
2. Сформулированы условия, обеспечивающие эффективность программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение: (а) финансовое обеспечение комплекса взаимоувязанных по срокам, направлениям, исполнителям и ресурсному обеспечению мер; (б) реализация четко определенных, конкретных мер государственной политики в рамках реформирования системы здравоохранения; (в) согласованность с финансированием программ обязательного медицинского страхования.
3. Научно обоснована система программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, функционирующая в условиях ограничений, накладываемых процедурами бюджетного процесса, и включенная в национальное программирование, что создает основу для взаимного согласования различных аспектов преодоления низкого уровня здоровья населения, повышения результативности программных расходов бюджета на здравоохранение и эффективности государственного финансового регулирования уровня жизни населения.
4. Разработаны специфические принципы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение (в частности,

нацеленность на микроэффективность и равенство; реализация и финансирование целевой программы в качестве приоритетного инструмента структурных реформ в здравоохранении; интеграция с механизмами прямого бюджетного финансирования здравоохранения и программ обязательного медицинского страхования; функциональный характер распределения и адресный характер предоставления бюджетных средств, обеспеченность целевой программы достаточным объемом финансовых ресурсов), что позволило уточнить содержание форм, методов и процедур предоставления бюджетных средств, а также их взаимосвязь в рамках программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение.

5. Предложены критерии результативности программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, к которым отнесены: (а) эффективность программных расходов; (б) качество предоставляемых медицинских услуг; (в) качество организации оказания медицинских услуг; (г) достижение целевых показателей, непосредственно связанных с программным финансированием. Данные критерии могут быть использованы органами государственной власти при принятии решений об объемах, направлениях и сроках программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, определяют современные подходы к формированию и финансовому обеспечению целевых программ в здравоохранении, проведению оценки результативности программных расходов на основании разработанных критериев результативности программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные в диссертации теоретические модели, практические рекомендации, методики, алгоритмы, предложения по внесению изменений и дополнений в

правовые акты направлены на повышение результативности программно-целевого финансирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение и могут быть использованы федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при уточнении организационно-правовых основ и процедур программно-целевого финансирования.

Наиболее значимыми авторскими разработками являются:

рекомендации по формированию комплексной системы целевых программ в здравоохранении, которые позволяют согласовать мероприятия Концепции развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года, национального проекта и государственных программ в сфере здравоохранения, а также объекты, источники и механизм их финансирования;

методические рекомендации по повышению результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию государственных программ в сфере здравоохранения за счет: (а) уточнения структуры государственной программы как документа, являющегося расходным обязательством Российской Федерации и основой для выделения бюджетных средств; (б) определения направлений совершенствования механизма бюджетного финансирования государственной программы на основе выявленной в диссертации взаимосвязи принципов, форм, методов программно-целевого управления расходами бюджета на здравоохранение;

алгоритмы установления целевых показателей программ в сфере здравоохранения, их использования при оценке результативности программных расходов и в процессе их финансирования.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на I Международной заочной научно-практической конференции «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире» (г. Краснодар, Автономная некоммерческая организация «Центр социально-политических исследований «Премьер», 27 января 2011 г.); Международной

заочной научно-практической конференции «Использование финансов для развития инновационной экономики» (г. Ижевск, ФГОБУ ВПО «Удмуртский государственный университет», 26-29 октября 2011г.); XXVI Международной научно-практической конференции «Плехановские Чтения» (Москва, ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 18-21 февраля 2013 г.).

Диссертация выполнена в соответствии с научными исследованиями ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в рамках Государственного задания на 2013 г. и плановый период 2014-2015 гг. по теме: «Разработка предложений по повышению результативности государственных расходов в Российской Федерации».

Материалы диссертации используются в практической деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования и способствуют повышению эффективности управления государственными расходами в сфере здравоохранения. В частности, при проведении оценки эффективности расходов на реализацию Приоритетного национального проекта «Здоровье» и региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации, а также при подготовке аналитических материалов учитываются результаты оценки результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение, проведенного в диссертации. Предложенные концептуальные подходы к программно-целевому финансированию расходов бюджета на здравоохранение были учтены при разработке порядка осуществления единовременных компенсационных выплат медицинским работникам путем внесения поправок в Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Материалы диссертации используются кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Государственные и

муниципальные расходы», «Программно-целевые методы управления государственными финансами».

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы семь работ общим объемом 4,7 п.л. (весь объем авторский), в том числе две статьи авторским объемом 1,8 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура и объем** работы обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 152 источников и 5 приложений. Основной текст диссертации изложен на 167 страницах, содержит 15 таблиц и 10 рисунков.

## Концептуальные подходы к формированию системы программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение

В настоящее время программно-целевое финансирование активно используется во всех экономически развитых, а также отдельных развивающихся странах мира в качестве одного из основных инструментов государственного регулирования социально-экономических процессов. Это связано с тем, что для программно-целевого финансирования характерны: 1) обеспечение целенаправленного воздействия на проблему, не находящую своего решения в условиях инерционного развития социально-экономической системы; 2) решение проблем социально-экономического развития путем реализации комплекса мер, взаимоувязанных по срокам, направлениям, исполнителям и ресурсному обеспечению; 3) межотраслевой, межтерриториальный характер программно-целевого финансирования. Основным инструментом программно-целевого финансирования государственных расходов являются целевые программы, т.е. комплекс мер, реализующих программно-целевой подход к решению проблем социально-экономического развития. Целевой подход подразумевает, что исходным принципом планирования и финансирования является анализ целей развития системы и сопоставление их с существующим ее состоянием. Программный подход является одним из возможных способов разработки и реализации комплекса мероприятий по достижению сформулированных целей. Кроме того, программно-целевой подход предусматривает необходимость оценки ресурсных возможностей для реализации намеченных целей.

Таким образом, программно-целевой подход к решению проблем социально-экономического развития предполагает воздействие на проблему, не находящую своего решения в условиях инерционного развития социально-экономической системы, посредством целенаправленного осуществления комплекса взаимоувязанных по срокам, направлениям, исполнителям и ресурсному обеспечению мер . Инерционное развитие социально-экономической системы характеризуется сохранением сложившихся механизмов ее функционирования, объемов финансового обеспечения, пропорций распределения финансовых ресурсов в рамках системы без изменения. Если такой тип развития не позволяет преодолеть кризисную ситуацию, необходимо принятие мер, направленных на коренное изменение ключевых аспектов функционирования системы.

В этой связи особенно важным аспектом программно-целевого финансирования расходов бюджета является отбор целей социально-экономического развития, которые предполагается достичь с его применением. Многие авторы подчеркивают «ориентацию программ на обеспечение переходных процессов в системе в ходе ее адаптации к внешним условиям» , необходимость осуществления «резкого изменения сложившихся темпов и пропорций развития (структурных сдвигов)3, использование программно-целевого финансирования «в условиях наличия проблемных ситуаций, не находящих своего решения в инерционном режиме функционирования и развития программируемой системы» . Мы также считаем, что только исключительный характер проблемы социально-экономического развития может быть основанием для использования программно-целевого финансирования государственных и муниципальных расходов. Перед системами здравоохранения всех стран мира стоят сложные проблемы, в некоторых странах, в т.ч. в России, системы здравоохранения характеризуются кризисной ситуацией. Причем в каждой отдельно взятой стране кризис системы здравоохранения глубоко коренится в демографических, социальных, культурных и экономических процессах, являясь их общим следствием. Теоретически возможно установить алгоритм достижения приемлемого уровня здоровья для отдельно взятого человека с учетом его биологических особенностей и условий жизни. Однако любые рекомендации по улучшению общественного здоровья, т.е. здоровья населения в стране в целом, всегда опираются на требования улучшения экономических, социально-биологических, экологических и природно-климатических факторов.

Так, одними из главных показателей, характеризующих уровень здоровья населения, являются смертность и ожидаемая продолжительность жизни населения. Структура смертности населения является общей для большинства экономически развитых стран мира, при этом на современном этапе преобладают неинфекционные заболевания. Ведущими причинами смерти являются болезни системы кровообращения, новообразования и внешние причины смерти (см. рис. 1 и прил. 1). летальных исходов по сравнению с другими классами болезней, а также наличием неуправляемых (пол, возраст, наследственная предрасположенность) и управляемых факторов риска, к которым относятся: (а) факторы образа жизни (курение, неправильное питание, избыточная масса тела, низкая физическая активность, злоупотребление алкоголем и употребление наркотиков6); (б) биологические факторы (высокое артериальное давление, повышенный уровень холестерина в крови, наличие сахарного диабета); (в) психосоциальные факторы (стресс, усталость на работе, социальная незащищенность). Двое из трех взрослых в настоящее время имеют один и более факторов риска развития сердечно-сосудистых заболеваний. Среди лиц в возрасте от 25 до 65 лет наибольшее распространение имеют регулярное курение (29-56% населения), высокое артериальное давление (15-60% населения), гиперхолестериномия (45-80% населения), избыточная масса тела (11-38% населения). Снижение показателя смертности населения от болезней системы кровообращения может быть связано в первую очередь с изменением образа жизни населения, приобретением навыков здорового образа жизни. В лечении злокачественных новообразований решающее значение также имеет их раннее выявление и принятие мер по предотвращению предраковых заболеваний. Поэтому работа системы здравоохранения по снижению заболеваемости и смертности населения от данных заболеваний должна быть в первую очередь направлена на их профилактику

## Проблемы финансового обеспечения Приоритетного национального проекта «Здоровье», Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2012 гг.)», программ и мероприятий по модернизации здравоохранения

Правовыми актами Правительства Российской Федерации напрямую не установлено требование утверждения в составе программ целевых показателей результатов, связанных с бюджетным финансированием. В случае установления целевых показателей, не связанных непосредственно с бюджетным финансированием, план реализации государственной программы, план-график не будут выступать полноценным инструментом для мониторинга результативности программных расходов, а оценка эффективности государственной программы не будет касаться результативности расходов на ее реализацию. Предусмотрен механизм уменьшения объемов бюджетного финансирования программ в связи с недостаточной эффективностью их реализации. Степень реализации принципа нацеленности программно-целевого финансирования на микроэффективность и равенство будет зависеть от содержания конкретных методик оценки эффективности, включенных в государственные программы.

Государственная программа содержит информацию по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации программы), информацию о прогнозных расходах субъектов Российской Федерации, а также перечень реализуемых ими мероприятий (в случае участия в разработке и реализации государственной программы субъектов Российской Федерации), информацию о прогнозных расходах государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также внебюджетных фондов (в случае участия указанных организаций в реализации программы). Государственная программа должна содержать обоснование мер по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения целей и конечных результатов государственной программы, в т.ч. путем реализации аналогичных программ субъектов Российской Федерации. Аналогичные требования предусмотрены и в отношении федеральных целевых программ.

Принцип функционального характера распределения и адресного характера предоставления бюджетных средств реализуется посредством распределения бюджетных ассигнований между исполнителями государственной программы в соответствии с целями, задачами и мероприятиями программ, обеспечения увязки финансирования с программными мероприятиями. Кроме того, в федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период предусматриваются целевым назначением государственным заказчикам целевых программ бюджетные ассигнования. Введение программной классификации, что было предусмотрено еще программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года , должно стать одним из основных факторов реализации указанного принципа.

Главным механизмом достижения достаточности объема финансового обеспечения для реализации государственной программы является подготовка обоснования ресурсного обеспечения государственной программы во взаимосвязи с ее задачами. Если государственная программа направлена на достижение целей и решение задач по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, может быть предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Обоснование ресурсного обеспечения федеральной целевой программы включало помимо общих размеров средств, необходимых для ее реализации, также распределение по годам реализации, направлениям «капитальные вложения», «НИОКР» и «прочие нужды». Данная детализация не дает достаточной информации о структуре расходов на реализацию целевых программ. Основной объем программных расходов приходился, как правило, на направления «капитальные вложения» и «прочие нужды».

Финансовое обеспечение реализации государственных программ в части расходных обязательств Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Внесение изменений в государственные программы является основанием для подготовки законопроекта о внесении изменений в федеральный бюджет. Допускается перенос неиспользованных в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы на очередной финансовый год, внесение изменений в перечни и состав мероприятий, а также сроки их реализации.

Основные параметры утвержденных государственных программ подлежат отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Государственная программа содержит также перечень основных мероприятий с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов программы. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы ежегодно подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями и направляется в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

## Предложения по реализации концепции программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение

Федеральным законом от 03.12.2012 №217-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» определено, что основной объем расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования направляется в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования в качестве субвенций для финансового обеспечения организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации. Кроме того, можно выделить субсидии на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения. Среди расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение можно выделить страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, трансферты бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию преимущественно одноканального финансирования медицинских организаций через систему обязательного медицинского страхования, расходы на реализацию региональных целевых программ. Т.е. включение в источники финансового обеспечения Государственной программы средств обязательного медицинского страхования и средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение в полном объеме на сегодняшний день является не обоснованным.

Использование средств бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов осуществляется в соответствии с утвержденными бюджетами, а не с задачами Государственной программы. Отсутствие четкой взаимосвязи мероприятий Государственной программы с ресурсами и исполнителями отражает в большой степени формальный характер использования программно-целевого финансирования в бюджетном процессе Российской Федерации.

В настоящее время также не введена в действие программная классификация расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Представляется, что закрепление направлений реализации Государственной программы в федеральном бюджете станет позитивным фактором для совершенствования технологии программно-целевого планирования на федеральном уровне. Кроме того, это повысит прозрачность бюджетного процесса и в определенной степени гарантирует выделение бюджетных средств на реализацию Государственной программы в утвержденном размере. С другой стороны, при низком качестве программно-целевого планирования изменения в структуре бюджетной классификации не смогут обеспечить реализацию принципов программно-целевого финансирования в рамках государственных программ.

Следующим аспектом рассматриваемой Государственной программы является вопрос о достаточности финансового обеспечения ее реализации. В настоящее время комплекс программных мероприятий не обеспечен финансовыми ресурсами в полной мере. Об этом говорит большой объем необходимого дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета. Вызывает сомнение объективность проводившейся оценки необходимого объема финансовых ресурсов на реализацию Государственной программы в связи с отсутствием четкого перечня мероприятий, финансируемых за счет иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также объемов софинансирования данной программы из средств иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Уменьшение в 2013-2015 гг. бюджетных ассигнований федерального бюджета на здравоохранение связано с изменением источника финансового обеспечения некоторых мероприятий в сфере здравоохранения и видов медицинской помощи (часть мероприятий Приоритетного национального проекта «Здоровье», специализированная, в т.ч. высокотехнологичная, медицинская помощь, скорая, в т.ч. скорая специализированная, медицинская помощь к 2015 году будут в основном обеспечиваться за счет средств обязательного медицинского страхования) (см. табл. 15). В этой связи необходима конкретизация мер государственной политики, предполагаемых к реализации за счет средств федерального бюджета.

Государственная программа может софинансироваться из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо может быть включена в комплексную структуру программ, реализуемых как за счет средств федерального бюджета, так и средств обязательного медицинского страхования, и средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В любом случае необходимым условием эффективной реализации мер государственной политики в сфере здравоохранения, установленных в Государственной программе, является увязка мероприятий программ со средствами конкретных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в достаточном объеме.

В связи со спецификой Государственной программы, в рамках которой, по сути, будет осуществляться государственное финансирование здравоохранения в части средств федерального бюджета, целесообразно установление целевых показателей, связанных с результативностью программных расходов по годам реализации. Реальное управление результатами, в т.ч. результативностью программных расходов, могло бы стать выгодным отличием программной структуры федерального бюджета от текущей функциональной и экономической.

## Направления совершенствования методических и правовых основ программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение

Программно-целевое финансирование расходов бюджета на здравоохранение целесообразно рассматривать как механизм выделения бюджетных средств на осуществление комплекса взаимоувязанных по срокам, направлениям, исполнителям и ресурсному обеспечению мер в целях повышения уровня здоровья населения за счет концентрации на системных проблемах здравоохранения, не находящих своего решения в условиях инерционного развития. К особенностям программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение можно отнести: (а) преимущественный характер использования по отношению к государственному непрограммному финансированию для проведения структурных реформ в сфере здравоохранения; (б) дополняющий, а не замещающий характер по отношению к финансированию программ обязательного медицинского страхования; (в) открытость и оптимальность программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение.

Для достижения высокой результативности программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение должны соблюдаться следующие условия: (а) финансирование комплекса взаимоувязанных по срокам, направлениям, исполнителям и ресурсному обеспечению мер; (б) реализация конкретных мер государственной политики в рамках реформирования системы здравоохранения; (в) согласованность с финансированием программ обязательного медицинского страхования.

Разработанная в настоящей работе концепция программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение основана на следующих взаимодополняющих подходах: системном, программно-целевом и отраслевом. С точки зрения системного подхода программно-целевое финансирование расходов бюджета на здравоохранение рассматривается в качестве сложной иерархической социально-экономической системы, которая функционирует в условиях ограничений, накладываемых процедурами бюджетного процесса. Программно-целевой подход предполагает взаимную увязку целей, путей их достижения и ресурсных возможностей, согласованность с принципами программно-целевого подхода, включенность в национальное программирование. Отраслевой подход основан на социальной модели здоровья, приоритете профилактического направления в медицине, обеспечении всеобщего доступа к услугам в сфере здравоохранения, развитии эффективных технологий диагностики и лечения заболеваний. Концепция формирует целостное понимание особенностей, принципов, форм и методов программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, нивелирует противоречия между различными подходами, создает основу для взаимного согласования различных аспектов, посредством чего преодолевается ограниченность использования каждого из этих подходов в отдельности применительно к программно-целевому финансированию расходов бюджета на здравоохранение.

В соответствии с Концепцией предложена система программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение, которая базируется на определенных принципах и характеризуется специфическими формами, методами и процедурами предоставления бюджетных средств. Существует тесная взаимосвязь принципов, форм, методов и процедур предоставления бюджетных средств в рамках программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение. К элементам данной системы также отнесены целевая программа как основа для выделения бюджетных средств и инфраструктура системы.

Разработанные Концепция и система программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение позволили определить принципиальные отличия программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение от программно-целевого финансирования в других отраслях национальной экономики, а также непрограммного финансирования бюджетных расходов на здравоохранение.

В диссертации выделены актуальные проблемы и пути повышения результативности программно-целевого финансирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение, в частности:

Программно-целевое финансирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на здравоохранение не носит системный и комплексный характер, не созданы условия для увязки государственных программ, реализуемых в сфере здравоохранения. Существует проблема дублирования мероприятий, реализуемых в рамках отдельных программ. Не установлены соотношения мероприятий и финансового обеспечения Государственной программы, ПНП, программ и мероприятий по модернизации здравоохранения. Отсутствуют предпосылки для создания комплексной структуры программ в здравоохранении.

В этой связи предложена структура программ в сфере здравоохранения, включающая национальный проект, определяющий основные направления реализации государственных программ в сфере здравоохранения, а также государственные программы в сфере здравоохранения. Разработка национального проекта должна осуществляться с учетом преимущественного характера использования программно-целевого финансирования по отношению к государственному непрограммному финансированию для проведения структурных реформ в сфере здравоохранения, а также дополняющего, а не замещающего характера по отношению к финансированию программ обязательного медицинского страхования.