Сабетова Татьяна Аркадьевна. Повышение результативности программно-целевого бюджетирования публично-правового образования : на примере города Москвы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Сабетова Татьяна Аркадьевна; [Место защиты: Моск. гор. ун-т управления Правительства Москвы].- Москва, 2010.- 160 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3138

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты программно-целевого бюджетирования 10

1.1. Сущность программно-целевого бюджетирования в условиях реформирования бюджетного процесса 10

1.2. Инструменты программно-целевого бюджетирования 22

1.3. Роль финансового контроля в программно-целевом бюджете 29

Глава 2. Практические аспекты программно-целевого бюджетирования 36

2.1. Особенности государственного регулирования программно-целевого бюджетирования 36

2.2. Практический опыт внедрения целевых программ (на примере городских целевых программ Москвы) 46

2.3. Проблемы осуществления финансового контроля целевых программ 67

Глава 3. Совершенствование программно-целевого бюджетирования 74

3.1 Направления развития программно-целевого бюджетирования 74

3.2. Практические рекомендации по формированию ведомственных целевых программ 87

3.3. Алгоритм проведения мониторинга ведомственных целевых программ 96

Заключение 104

Список использованных источников 107

Приложения 122

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Формирование результативной  
системы государственного программ по-целевого бюджетирования стало  
одним из ключевых направлений реформирования бюджетного процесса,  
В современных условиях особую актуальность приобретают проблемы  
внедрения программно-целевого бюджетирования в управлении  
экономическими и социальными процессами на уровне публично-  
правового образования, *м*

Формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение программно-целевых инструментов. В первую очередь, это относится к целевым программам социально-экономического развития. Отсутствие измеримых целей и ожидаемых результатов действующих целевых программ, экономическая необоснованность финансового обеспечения и размытость ответственности за реализацию программных мероприятий затрудняют проектную и итоговую оценку эффективности затраченных бюджетных ресурсов на достижение намеченных программных результатов. Например, по данным Контрольно-счетной палаты Москвы, из 60 городских целевых программ, действовавших в 2009 году, в 47 (более 78%) неизмеримы цели или ожидаемые результаты, в 26 (более 43%о) - неконкретны программные мероприятия. Из 39 целевых программ, утвержденных на 2010 год, 24 (более 61%) характеризуются неизмеримостью целей, по 16 (более 41%) отмечено отсутствие конкретных результатов. Средства, выделяемые на большинство целевых программ, постоянно подвергаются изменениям, фактически являясь разновидностью дополнительного сметного финансирования. Проводимая в последние годы реформа бюджетного процесса направлена на переход к формированию программного бюджета .

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06,2010 .№ 1 101-р «О Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффектиииости бюджетных расходоп па период до 2012reyia»,-URL: hUp:// 1337/.

Так, с 2012 года значительная часть бюджета должна быть представлена в виде комплекса целевых программ, что требует совершенствования действующей системы программно-целевого бюджетирования. Необходим механизм, позволяющий количественно оценивать последствия реализации мер бюджетной политики с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие территории.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретической основой исследования являлись труды отечественных экономистов таких, как: A.M. Александрова, Э.А. Вознесенского, О.В. Врублевской, AT. Грязновой, ЛА. Дробозипой, Т.М. Ковалевой, Г.Б. Поляка, Б.М. Сабанти, раскрывающие общие вопросы финансовой политики, финансового механизма. Заметный вклад в решение теоретических проблем программно-целевого финансирования внесли такие ученые, как: МЛО. Гараджа, Е.Б. Ефимова, Б.Н, Кузык, A.M. Лавров, Ю.Г\ Лебедев, В.Д. Лукина, БА. Райзберг, ВЛО. Чигирев, А.В. Улюкаев. Проблемы программно-целевого планирования исследованы в трудах зарубежных экономистов Р.А\* Масгрейва, Ф.С. Мошера, М. Пэтгона, Дж. Стиглица, Р. Фишера. Основное внимание в научных исследованиях уделяется программно-целевому планированию и финансированию. Практические аспекты программно-целевого бюджетирования не изучены в требуемой степени. Востребованным для научного поиска остаются проблемы терминологической определенности категориально-понятийного аппарата, ргдрайш'-М ътегодотгогй'й росгайтаедї отстемьі тїротрйжтто-їфтітаото бюджетирования. Недостаточная теоретическо-методичеекая и практическая разработанность исследуемой проблемы предопределили актуальность выбранной темы, постановку цели и задач исследования.

Цели и задачи исследования. Цель исследования заключается в углублении теоретических представлений о программно-целевом бюджетировании па публично-правовом уровне, разработке методических

положений и практических рекомендаций, способствующих повышению результативности программно-целевого бюджетирования на современном этапе развития бюджетного процесса,

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих задач:

уточнить и развить теоретические представления об экономической сущности программно-целевого бюджетирования, систематизировать и структурировать инструменты программно-целевого бюджетирования публично-правовых образований, установить их взаимосвязь и взаимодействие в бюджетном процессе;

на основе анализа практики применения целевых проірамм в городе Москве идентифицировать проблемы программно-целевого бюджетирования и предложить способы выхода из проблемных ситуаций;

обосновать использование ведомственных целевых программ в повышении результативности программно-целевого бюджетирования;

предложить инструментарий для оценки последствий реализации бюджетной политики, ориентированной на конечные результаты, с точки зрения их влияния на темпы продвижения к достижению поставленных социально-экономических целей;

разработать методический аппарат программно-целевого бюджетирования публично-правовых образований, позволяющий повысить его результативность. """"

**Объектом исследования**являются методология, технология, организация программно-целевого бюджетирования на публично-правовом уровне,

**Предметом исследования**выступают экономические отношения, выражающие конкретный характер взаимодействия агентов экономической системы при программно-целевом бюджетировании в

публично-правовом образовании, проиллюстрированные на примере города Москвы.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом специальностей ВАК (специальность 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит).

Теоретическая, методологическая и информационная основа исследования. Теоретической основой исследования служат фундаментальные положения экономической науки и достижения отечественной и зарубежной теории и практики бюджетирования. Исследование основано на методологии научного познания и системном анализе. Для получения результатов использовались методы научной абстракции, обобщения, сравнения, анализа, синтеза, группировки, формализации, исторического и логического анализа теоретических положений и практического материала. Информациошіая база представлена законодательными и правовыми актами публично-правовых образований, включая законы о бюджете города Москвы и его исполнении, официальные статистические материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Департамента экономической политики и развития города Москвы, Департамента финансов города Москвы, Департамента науки и промышленной политики города Москвы, информационно-аналитические материалы Контрольно-счетной палаты Москвы, экспертные разработки информационно-яйалтпчїческйх агентств, ітафортїщтюнтле ресурсы тйтернета, собственные расчеты.

Научная новизна исследования заключается в том, что на основе уточнения и расширения категориально-понятийно го аппарата программно-целевого бюджетирования, выявления, идентификации проблемной области действующей системы бюджетирования предложен системный подход к повышению результативности программно-целевого

- бюджетирования публично-правового образования, основанный на необходимости внедрения ведомственных целевых программ как основной инструмент повышения результативности программно-целевого бюджетирования, и разработан методический аппарат трансформации действующий целевых программ в ведомственные.

**Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:**

**1**. Уточнено и расширено сущностное содержание программно-  
целевого бюджетирования применительно к публично-правовому  
образованию в условиях инкорпорирования принципов управления  
корпоративными финансами в государственные финансы, которое

« заключается в способности увязать в единой системе все стадии бюджетного процесса с социально-экономическими результатами бюджетного финансирования.

1. На основе обобщения и систематизации разрозненных инструментов программно-целевого бюджетирования структурирован инсгрументарий и предложена схема организации бюджетного процесса, позволяющая точнее оценить потребности в бюджетном финансировании, увязать и согласовать бюджетные ресурсы с намеченными программными результатами,
2. Предложен системный подход к повышению результативности программно-целевого бюджетирования публично-правового образования на основе разработки и реализации ведомственных целевых программ, заключающийся в обосновании приоритетных направлений бюджетной политики, формировании ведомственных целевых программ реализации приоритетных направлений бюджетной политики, мониторинге результативности сформированных программ и их корректировке,
3. Предложен инструментарий обоснования выбора приоритетных направлений бюджетного финансирования и обеспечения

последовательного перехода сначала к гармоничному сочетанию функций текущего бюджета с социально-экономическими целями развития публично-правового образования и формированию программного бюджета.

5. Разработаны методики формирования и мониторинга результативности ведомственных целевых программ, предусматривающие увязку бюджетных средств с качеством государственных услуг и включающие в отличие от существующих формализованный алгоритм разработки и утверждения программ,

Практическая значимость исследования определяется возможностью и целесообразностью применения предложенных научно-методических подходов и практических рекомендаций для разных публично-правовых образований при переходе на программный бюджет и в процессе обоснования путей повышения результативности бюджетного финансирования. Предлагаемая равновесная модель экономической системы публично-правового образования и разработанное методическое обеспечение ведомственных целевых программ могут быть использованы при выработке и реализации экономической политики, проводимой в городе Москве,

Апробация результатов исследования\*

Подтверждением практической значимости и апробации результатов исследования служит использование научно-методических разработок

рынка и услуг Московской области, Московским городским университетом управления Правительства Москвы. Предложенный методический подход к мониторингу целевых программ использован при проведении аудита эффективности Комплексной программы промышленной деятельности в городе Москве. Методика формирования результативности ведомственных целевых программ введена в

. деятельность Министерства потребительского рынка и услуг Московской области для формирования ведомственных целевых программ. направленных на развитие потребительского рынка и услуг на территории Московской области. Теоретические положения диссертации используются в преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Региональные и местные бюджеты (на примере бюджета города Москвы)» в Московском городском университете управления Правительства Москвы.

Результаты исследования обсуждались на научно-практическом  
семинаре Контрольно-счетной палаты Москвы по теме «Органы  
государственного аудита в системе публичного управления регионами»,  
четырех научно-практических конференциях Московского городского  
университета управления Правительства Москвы.  
*\*Печатные работы, опубликованные по теме исследования,

По теме исследования опубликовано 10 печатных работ общим объемом 7 печатных листа, в том числе две статьи в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией.

Структура и объем работы. Исследование состоит из введения, трех глав и заключения. Список использованных источников содержит 146 наименований. В диссертации 9 приложений, 18 таблиц, 12 рисунков.

Объем диссертационной работы составляет 160 страниц.

Структура и объем работы.

Исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников, 9 приложений.

Список использованных источников содержит 146 источников.

В диссертационной работе 18 таблиц и 12 рисунков.

Объем диссертационного исследования составляет 160 страниц.

## Сущность программно-целевого бюджетирования в условиях реформирования бюджетного процесса

В современной экономической науке, посвященной оптимизации бюджетного процесса, совершенствованию системы бюджетного планирования, повышению эффективности государственных расходов, широко используется понятие «программно-целевое бюджетирование».

Термин «бюджетирование» рассматривается в экономической науке в качестве синонима понятия «финансовое управление». Отчасти с этим можно согласиться, так как и бизнес, и публично-правовые образования управляют фондами денежных средств через планирование и исполнение финансового документа определенного образца - бюджет.

Программа (от греч. program - публичное объявление3) - это совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы. Приведенное определение является общим и может быть отнесено к разным видам программ»

«Цель» — это мысленно представляемый, ожидаемый, намеченный результат направленных действий, В то же время цель есть мотив осуществления деятельности и средство интеграции отдельный действий, составляющих деятельность в единую целостную систему. Синтез данных понятий, сочетание слов «программность» и «целенаправленность» позволяют выделить круг программных действий в совокупность четко целеориентированпых мер. Такие меры образуют целенаправленный программный комплекс, в котором цель деятельности становится целью финансирования.

В современных условиях технология управления бюджетными ресурсами (бюджетирование) становится более чувствительной к внешним и внутренним изменениям финансовой системы.

Финансовый кризис 2008-2009 гг. существенно обострил проблему с убыточностью и платежеспособностью предприятий. Главным фактором явился спад промышленного производства. В 2009 г. в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило доходов на 26% меньше, чем за соответствующий период прошлого года4,

Назрела необходимость в оптимизации бюджетного процесса для обеспечения принятия экономически обоснованного и достоверного бюджетного плана, направленного на инновационное развитие российской экономики. «Мы должны выйти па такие изменения в законодательстве ив J государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития»5.

В последнее время особую популярность в решении социально-экономических проблем завоевало программио-целсвос бюджетирование -система, потенциально способная, оптимизировав бюджетный процесс, повысить эффективность публичных финансов.

Вместе с тем, наряд} с проникновением программно-целевого бюджетирования в теорию и практику управления государственными расходами возникли проблемы, связанные с определением сущности исследуемого понятия.

## Особенности государственного регулирования программно-целевого бюджетирования

Внедрение программно-целевого бюджетирования в бюджетный процесс публично-правового образования во многом зависит от качества государственною регулирования бюджетных отношений. Уровню нормативной правовой регламентации бюджетирования придается особое значение, так как только при условии системного подхода к государственному регулированию бюджетных отношений возможно эффективное функционирование и развитие государственных финансов.

За последние годы правовое обеспечение бюджетного процесса претерпело многочисленные изменения, которые происходили в три этапа:

I этап — методологическая и организационная модернизация системы исполнения бюджета, создание достоверной отчетности об исполнении бюджета, основанной на кассовом методе учета, введение обязательного внешнего контроля за исполнением бюджета,

II этап - приведение расходных обязательств публично-правовых образований в соответствие с их финансовыми возможностями,

III этап - внедрение элементов среднесрочного результативного бюджетирования, составление отчетности о финансовом положении публично-правовых образований на базе учета, основанного на методе начислений, внедрение процедур внутреннего контроля.

Первый этап реформы был ознаменован принятием Бюджетного кодекса в 1998 г. В это период времени стояли задачи: создания системы, обеспечивающей исполнение бюджета с соблюдением требований закона, Для решения этих задач были созданы казначейство и контрольно-счетные органы, Посредством казначейского исполнения бюджета были отлажены процедуры санкционирования расходов, обеспечено создание единого счета бюджета, введен контроль за принимаемыми расходными обязательствами, введен отчег об исполнении бюджета.

В результате проведения второго этапа в Бюджетный кодекс введено понятие «публично-правовое образование», разграничены расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципалитетов,

В настоящее время можно говорить о третьем этапе - переходе к качественному управлению публичными финансами. Для осуществления перехода было принято постановление Правительства Российской Федерации от 22.052004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобрившее Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.

Уже более семи лет ведется работа по реформированию бюджетного процесса, однако до сих пор не произошел переход от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса (администраторов бюджетных средств) в рамках четких среднесрочных ориентиров.

## Направления развития программно-целевого бюджетирования

Проведенное теоретическое исследование сущности программно-целевого бюджетирования и анализ сложившейся практики реализации целевых программ в публично-правовом образовании свидетельствуют о необходимости повышения результативности действующих элементов программно-целевого бюджетирования,

Первоочередным направлением повышения результативности программно-целевого бюджетирования в публично-правовом образовании является решение следующих основных задач: определение плановых ожидаемых результатов бюджетных расходов и обеспечения мониторинга достижения этих результатов; оишмизация объемов и порядка предоставления государственных услуг, выполнение государственных функций; усиление прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности,

Повышение качества бюджетирования предлагается начать с устранения существующих проблем целевых программ, расширения практики финансирования расходов па программной основе, постепенной трансформации действующих целевых программ в ведомственные. Интеграция ведомственных целевых программ с социально-экономической политикой обусловлена необходимостью повышения ответственности администраторов бюджетных средств за достижение конкретных, количественно (качественно) определенных результатов.

Предлагаемое мероприятие подразумевает наличие современной научной методологической базы для обоснования отобранных в программы проектов. На уровне публично-правового образования необходимо провести широкомасштабное аналитическое исследование тенденций социально-экономического развития страны. В ходе исследования выявить актуальные потребности и проблемы развития публично-правового образования, а также мероприятия, помогающие их устранить.

Для отбора вектора развития публично-правового образования предлагается использовать вычислимую модель общего равновесия, основанную на принципах имитационное моделирования сценариев социально-экономической политики. Модель представляет собой систему нелинейных уравнений, решением которой является общее экономическое равновесие спроса и предложения на рассматриваемых в модели рынках товаров/услуг. Равновесие достигается путем итеративного пересчета.

Модель включает в себя следующих экономических агентов: домашние хозяйства (совокупный потребитель), максимизирующие л полезность от приобретаемых ими товаров/услуг, фирмы, максимизирующие свою прибыль, государственные органы, и систему уравнений, посредством решения которой достигается равновесие на рынке каждого товара/услуги. Несмотря на то, что экономика зачастую далека от равновесного состояния, заложенная в модель технология количественных вычислений позволяет моделировать, в частности, имитировать, сам процесс движения к равновесию. Технология, заложенная в модель, позволяет выявить, почему происходит дисбаланс цен, и как далеко еще до равновесия.