

3.8. МЕТОДИКА ФИНАНСОВОГО АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ПРОГРАММНЫХ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Макарова С.Н., к.э.н., доцент кафедры «Финансы»

Сибирский федеральный университет

Исследуется инструментарий финансовой диагностики бюджета публично-правового образования. Предлагается система показателей, позволяющих анализировать расходы бюджета, сформированные на основе программно-целевых принципов. Рекомендуемые бюджетные коэффициенты, в отличие от интегральных оценок финансового состояния и общих показателей финансовых результатов бюджетной деятельности, позволяют выявить внутренние резервы повышения эффективности управления программными расходами бюджета публично-правового образования.

Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы является предпосылкой формирования новой модели экономического роста. В условиях реализации концепции реформирования общественных финансов особое внимание уделяется вопросам эффективного управления государственными и муниципальными расходами. Внедрение термина эффективности бюджетных расходов начало активно развиваться с появления модели «бюджетирования, ориентированного на результаты» в рамках среднесрочного финансового планирования. Бюджетирование, ориентированное на результат, – это планирование, исполнение бюджетов всех уровней и контроль результатов, полученных от использования бюджетных средств, на основе составления целевых программ. Важное значение при этом отводится методологическим подходам и методическому инструментарию процедур оценки эффективности использования бюджетных средств в рамках целевых бюджетных программ [11].

Под методологией программного бюджетирования, на наш взгляд, следует понимать совокупность теоретических и урегулированных нормами права принципов обоснования общественных отношений, которые возникают в процессе формирования и исполнения программного бюджета. Под программным бюджетом предлагаем понимать форму отражения в ведомственной структуре расходов финансового обеспечения целевых бюджетных программ, которые ориентированы на достижение целей в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Практическим инструментом реализации программно-целевого принципа формирования бюджетов являются ведомственные и долгосрочные целевые программы, финансовое обеспечение которых и образует программные расходы бюджета.

Управление государственными и муниципальными расходами реализуется через формирование финансового механизма, который представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, методов и инструментов воздействия на эффективность бюджетных расходов.

Реализацию методов обеспечивают финансовые инструменты – финансовые показатели, с помощью которых управляющая система воздействует на доходы, рас-

ходы, дефицит бюджета, сбалансированность бюджета и др.

Информационным обеспечением системы управления государственными и муниципальными расходами служит бюджетная отчетность публично-правового образования.

Одним из методов финансового механизма является финансовый анализ бюджетных расходов. В современных условиях он используется для оценки финансового состояния и качества управления бюджетными ресурсами публично-правового образования.

Финансовый анализ, основываясь на данных бюджетной отчетности, обладает такими особенностями как:

- множественность субъектов анализа (пользователей информации);
- разнообразие целей и интересов субъектов анализа;
- наличие типовых методик, стандартов учета и отчетности;
- ориентация анализа на публичную отчетность;
- максимальная открытость результатов анализа для пользователей [3].

В настоящее время существует множество методов, методик финансового анализа доходов и расходов бюджета, критериев оценки его финансового состояния, характеристик протекания экономических процессов в бюджетном секторе к которым можно отнести:

- методики, основанные на разработке системы коэффициентов;
- интегральные показатели;
- системы неравенств;
- многомерные статистические методы, элементарные экономико-математические модели и методы [5].

Например, Поляк Г.Б. предлагает оценивать уровень устойчивости территориальных бюджетов объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных, детерминированных бюджетных расходов. Для финансового состояния территориального бюджета используются бюджетные коэффициенты:

- соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов;
- автономии;
- обеспеченности минимальных расходов собственными доходами;
- бюджетного покрытия;
- бюджетной задолженности;
- бюджетной результативности региона;
- бюджетной обеспеченности населения [3].

Ермакова Е.А., Болякина О.В. предлагают методический подход к оценке уровня финансовой самостоятельности местных бюджетов, базирующийся на авторском структурировании существующих доходов бюджетов муниципальных образований. Обосновывают понятие «собственные доходы бюджета», на основе которого определяют показатель финансовой самостоятельности местных бюджетов и его предельное значение [4].

Колесов А.С. рекомендует использовать индекс интегральной оценки финансового положения элемента бюджетной системы на конкретный момент времени [6].

Сбалансированность бюджета как состояние равновесия между бюджетными расходами и источниками их финансирования может характеризоваться разным качеством самого баланса. Кузнецова Е.В. выделяет собственную, базовую и общую сбалансированность бюджета [7]. Родионова В.М. уточняет указанные понятия и предлагает оценивать оптимальную, регулирующую и общую сбалансированности бюджета соответствующими коэффициентами [10].

Проведенный анализ инструментария финансовой диагностики позволил сделать вывод, что существую-

щие методы и методики не учитывают новых программно-целевых принципов формирования бюджетов и не позволяют анализировать программные расходы на реализацию ведомственных и долгосрочных целевых программ. В то же время, одним из важнейших направлений бюджетной политики, определенных Бюджетным посланием Президента РФ на 2013-2015 гг., является полномасштабное внедрение программно-целевого принципа деятельности органов власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления [2].

Автор предлагает методику финансового анализа программных расходов бюджета публично-правового образования.

Финансовый анализ проводится с целью принятия управленческих решений, касающихся объемов и резервов повышения эффективности программных расходов, структуры целевых бюджетных программ, целесообразности программных мероприятий, реализации задач стратегического развития территории.

Предметом финансового анализа выступает процесс программного бюджетирования, его результаты и факторы. Процесс программного бюджетирования – это деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по формированию, исполнению программных расходов и контролю их эффективности.

Объект финансового анализа – показатели результата и эффективности управления программными расходами бюджета публично-правового образования.

В процессе финансового анализа выполняются расчеты по определению абсолютных и относительных показателей программных расходов бюджета.

Система абсолютных показателей программных расходов бюджета включает количественные и стоимостные показатели.

Количественные показатели программных расходов бюджета:

- количество главных распорядителей бюджетных средств;
- количество главных распорядителей бюджетных средств, реализующих ведомственные целевые программ;
- количество ведомственных целевых программ;
- количество долгосрочных целевых программ;
- количество долгосрочных целевых программ стратегического развития (продолжительностью пять и более лет);
- количество межведомственных долгосрочных целевых программ (имеющих более одного главного распорядителя бюджетных средств).

Стоимостные показатели программных расходов бюджета:

- расходы на реализацию ведомственных целевых программ;
- расходы на реализацию долгосрочных целевых программ;
- расходы на внепрограммные мероприятия в сфере установленных функций органов государственной (муниципальной) власти и прочие внепрограммные расходы;
- бюджетные инвестиции (капитальные расходы) в составе расходов на долгосрочные целевые программы;
- расходы на реализацию долгосрочных целевых программ инновационного развития публично-правового образования;
- расходы на реализацию долгосрочных целевых программ стратегического развития публично-правового образования (сроком пять и более лет);
- расходы на реализацию федеральных целевых программ на территории публично-правового образования;
- расходы на реализацию межведомственных долгосрочных целевых программ;
- расходы главных распорядителей бюджетных средств по разделам (подразделам) бюджетной классификации расходов.

Для анализа абсолютных показателей используется метод сравнения, с помощью которого изучаются абсолютные и относительные изменения показателей, тенденции и закономерности их развития.

В ходе горизонтального анализа могут сравниваться текущие показатели программных расходов с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими.

В результате вертикального анализа определяется структура программных расходов, доля отдельных видов программ в итоговом показателе и их влияние на общие результаты.

Трендовый анализ проводится в целях выявления тенденций изменения динамики программных расходов. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование программных расходов на будущее.

Критерием принятия управленческих решений является сравнение рассчитанных абсолютных показателей с их нормативными, плановыми, учетными и аналитическими значениями.

Система относительных показателей включает общие и индивидуальные бюджетные коэффициенты.

Общие бюджетные коэффициенты рассчитываются как для бюджета публично-правового образования в целом, так и для конкретного главного распорядителя бюджетных средств.

Общие бюджетные коэффициенты:

- программного бюджетирования;
- внепрограммных мероприятий;
- инвестиционной активности;
- инновационной активности;
- стратегического развития;
- интеграции;
- межведомственного взаимодействия.

Индивидуальные бюджетные коэффициенты рассчитываются для конкретного главного распорядителя бюджетных средств.

Индивидуальные бюджетные коэффициенты:

- централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств;
- специализации расходов главного распорядителя бюджетных средств;
- диверсификации расходов главного распорядителя бюджетных средств.

Бюджетные коэффициенты позволяют сравнивать характеристики программных расходов за различные периоды времени, сравнивать показатели конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния программных расходов бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных на основе программно-целевого принципа и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку и т.д. Бюджетные коэффициенты могут использоваться для выявления динамики развития показателей и тенденций их изменения, для выявления количественных и качественных факторов влияния на процесс формирования и исполнения программных расходов бюджета.

Далее представим алгоритмы расчета указанных бюджетных коэффициентов.

Коэффициент программного бюджетирования рассчитывается по формуле:

$$K_{пр.б.} = \frac{P_{вцп} + P_{мцп}}{P},$$

где

$K_{пр.б.}$ – коэффициент программного бюджетирования;

$P_{вцп}$ – расходы на реализацию ведомственных целевых программ;

$P_{мцп}$ – расходы на реализацию межведомственных целевых программ;

P – расходы бюджета.

Коэффициент программного бюджетирования отражает долю программных расходов в общем объеме расходов бюджета, что позволяет определить степень использования органами государственной власти и местного самоуправления программно-целевого принципа в своей финансовой деятельности. Программный бюджет отличается от традиционного тем, что значительная часть расходов включена в программы и каждая программа прямо увязана с результатами социально-экономического развития территории.

Поэтому, нормативное значение коэффициента программного бюджетирования рекомендуется определять уравнением:

$$0,7 < K_{пр.б.} < 1.$$

Возможно, в качестве норматива коэффициента программного бюджетирования установление эталонного значения, которое необходимо достичь в процессе реализации реформы государственных и муниципальных финансов (например, 0,8% или 80%).

Отметим, что применение указанного коэффициента на практике осложняется несовершенством действующих инструментов программного бюджетирования.

По статье 179.3 Бюджетного кодекса РФ, в федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией [1].

Другой вид целевых бюджетных программ – долгосрочные программы. По ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципального правовым актом местной администрации муниципального образования, утвердившим программу. По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки уста-

навливаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования [1].

Таким образом, определение сущности, места и роли ведомственных и долгосрочных целевых программ в бюджетном процессе, порядка формирования, реализации и оценки их эффективности – это компетенция соответствующего публично-правового образования.

Группировка целевых бюджетных программ по Бюджетному кодексу РФ (ведомственные и долгосрочные), на наш взгляд, имеет серьезные недостатки и предопределяет ошибки в методиках их формирования на региональном и муниципальном уровнях. Признаком классификации долгосрочной целевой программы является срок реализации, ведомственная же программа подразумевает принадлежность ее к единственному главному распорядителю бюджетных средств. Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ существенных признаков долгосрочных и ведомственных программ восполняется различными их трактовками и методиками формирования в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах, не всегда научно обоснованными.

Отметим, что на практике расходы ведомственных целевых программ не распределяются по разделам и подразделам бюджетной классификации и не вписываются в обязательную часть закона о бюджете – ведомственную структуру расходов бюджета. Кроме того, в ведомственную целевую программу включаются расходы на реализацию долгосрочных целевых программ на соответствующий год.

Устранение указанных недостатков возможно на основе новых принципов построения бюджетной классификации расходов и группировки целевых программ по критерию ведомственной принадлежности, поскольку бюджет представляет собой сумму расходов главных распорядителей бюджетных средств [8].

Бюджетная классификация программного бюджета должна включать:

- целевые статьи расходов ведомственных программ;
- целевые статьи расходов межведомственных программ;
- целевые статьи внепрограммных расходов [8].

В условиях действующего бюджетного законодательства рекомендуется модификация предлагаемого коэффициента программного бюджетирования путем выделения его номинальной и реальной величины.

Коэффициент программного бюджетирования (номинальный) рассчитывается по формуле:

$$K_{пр.б.}^н = \frac{P_{вцп}}{P},$$

где

$K_{пр.б.}^н$ – коэффициент программного бюджетирования (номинальный);

$P_{вцп}$ – расходы на реализацию ведомственных целевых программ;

P – расходы бюджета.

Коэффициент программного бюджетирования (реальный) рассчитывается по формуле:

$$K_{пр.б.}^р = \frac{P_{дцп}}{P},$$

где

$K_{пр.б.}^P$ – коэффициент программного бюджетирования (реальный);

$P_{дцп}$ – расходы на реализацию долгосрочных целевых программ;

P – расходы бюджета.

Нормативное значение коэффициента программного бюджетирования (номинального и реального) определяется уравнением

$$0,7 < K_{пр.б.}^H (K_{пр.б.}^P) < 1.$$

Номинальное значение коэффициента программного бюджетирования будет больше реального, поскольку расходы на реализацию ведомственных целевых программ содержат расходы на реализацию долгосрочных целевых программ.

Коэффициент внепрограммных мероприятий является обратным по отношению к коэффициенту программного бюджетирования и рассчитывается по формуле:

$$K_{вн.м.} = \frac{P_{вн.м.}}{P},$$

где

$K_{вн.м.}$ – коэффициент внепрограммных мероприятий;

$P_{вн.м.}$ – расходы на внепрограммные мероприятия в сфере установленных функций органов государственной (муниципальной) власти и прочие внепрограммные расходы;

P – расходы бюджета.

Коэффициент внепрограммных мероприятий отражает долю расходов на внепрограммные мероприятия в общем объеме расходов бюджета, что позволяет определить уровень «условно-постоянных» расходов в сфере установленных функций органов государственной (муниципальной) власти, которые нецелесообразно включать в целевые бюджетные программы.

Нормативное значение коэффициента внепрограммных мероприятий определяется уравнением:

$$K_{вн.м.} \leq 0,3.$$

Соотношение коэффициентов программного бюджетирования и внепрограммных расходов определяется уравнением:

$$K_{пр.б.} + K_{вн.м.} = 1 \text{ (или } K_{пр.б.}^P + K_{вн.м.} = 1).$$

Программный бюджет, являясь инструментом экономического развития страны и регионов, должен быть сосредоточен на реализации крупномасштабных инвестиционных, структурных и научно-технических проектов, которые направлены на решение проблем, входящих в сферу ответственности федеральных и региональных органов государственной власти. Решение долгосрочных инвестиционных задач невозможно без значительных расходов в виде бюджетных инвестиций (капитальных расходов), уровень которых можно оценить с помощью коэффициента инвестиционной активности, рассчитываемого по формуле:

$$K_{инв.а.} = \frac{P_{дцп.инв.}}{P_{дцп}},$$

где

$K_{инв.а.}$ – коэффициент инвестиционной активности;

$P_{дцп.инв.}$ – бюджетные инвестиции (капитальные расходы) в составе расходов на долгосрочные целевые программы;

$P_{дцп}$ – расходы на реализацию долгосрочных целевых программ.

Нормативное значение коэффициента инвестиционной активности определяется уравнением:

$$K_{инв.а.} > 0,8.$$

Чем выше этот коэффициент, тем в большей степени долгосрочные целевые программы решают задачи инвестиционного характера, создавая материальную основу для повышения объема и качества государственных и муниципальных услуг, тем в большей степени деятельность органов власти направлена на стимулирование инвестиционного развития публично-правового образования, на формирование условий для модернизации экономики и изменения модели экономического роста.

В целях ускорения перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития необходимо усиление программно-целевой компоненты в деятельности государства, переход к проектным формам взаимодействия государства и бизнеса на основе софинансирования проектов, связанных с развитием инфраструктуры, повышением конкурентоспособности российской экономики.

Оценить уровень таких расходов бюджета возможно с помощью коэффициента инновационной активности, который рассчитывается по формуле:

$$K_{инн.а.} = \frac{P_{дцп.инн.}}{P_{дцп}},$$

где

$K_{инн.а.}$ – коэффициент инновационной активности;

$P_{дцп.инн.}$ – расходы на реализацию долгосрочных целевых программ инновационного развития публично-правового образования;

$P_{дцп}$ – расходы бюджета или расходы на реализацию долгосрочных целевых программ.

Чем выше этот коэффициент, тем в большей степени деятельность органов власти направлена на формирование эффективной системы управления инновационным развитием публично-правового образования, ориентированной на долгосрочную перспективу, определяющей четкие направления и перспективы развития, в том числе на основе регулярного выявления эффективных инноваций. Актуальным является создание механизмов бюджетной поддержки инновационных проектов с существенной долей участия бюджетных учреждений и создания хозяйственных обществ, занимающихся внедрением результатов интеллектуальной деятельности.

Интеграция бюджетного планирования в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития публично-правового образования является важной задачей. В бюджетной стратегии должны найти комплексное отражение долгосрочные цели социально-экономического развития, финансовое и нормативно-правовое обеспечение механизмов их достижения.

Оценка динамики указанных мероприятий возможна с помощью коэффициента стратегического развития, который рассчитывается по формуле:

$$K_{стр.р.} = \frac{P_{дцпстр.}}{P_{дцп}},$$

где

$K_{стр.р.}$ – коэффициент стратегического развития;

$P_{дцпстр.}$ – расходы на реализацию долгосрочных целевых программ стратегического развития публично-правового образования (сроком на пять и более лет);

$P_{дцп}$ – расходы бюджета или расходы на реализацию долгосрочных целевых программ.

Чем выше этот коэффициент, тем в большей степени деятельность органов власти направлена на формирование долгосрочной бюджетной стратегии основанной на оценках конъюнктурных параметров и макроэкономических показателях стратегического социально-экономического развития публично-правового образования. Считаем, что все долгосрочные программы должны быть продолжительностью пять и более лет, поэтому нормативное значение этого коэффициента равно единице.

Одной из причин низкой инвестиционной активности и слабо развитой инновационной сферы в отдельных публично-правовых образованиях является недостаточный уровень участия органов исполнительной власти и организаций в реализации федеральных целевых программ и проектов, направленных на социально-экономическое развитие территорий. Программное планирование инновационной деятельности в бюджете публично-правового образования позволит радикально улучшить состояние финансовой инфраструктуры инновационной сферы, ускорит развитие институтов и инструментов финансирования, мотивирует частных инвесторов, даст импульс развитию инновационной деятельности.

В органах государственного управления и экспертном сообществе пока не сформировалось единого подхода к механизму внедрения программного бюджета на региональном и муниципальном уровнях. Один из наиболее актуальных вопросов: «Должны ли субъекты РФ и муниципальные образования повторять конструкцию государственных программ РФ или им необходимо ориентироваться, в первую очередь, на собственные приоритеты социально-экономического развития?».

По нашему мнению, учитывая возможность предоставления из федерального бюджета субсидий на поддержку аналогичных программ, представляется целесообразным при установлении перечня государственных программ публично-правового образования ориентироваться на государственные программы федерального уровня.

Оценка уровня и динамики такого взаимодействия возможна с помощью коэффициента интеграции, который рассчитывается по формуле:

$$K_{инт.} = \frac{P_{фцп}}{P},$$

где

$K_{инт.}$ – коэффициент интеграции;

$P_{фцп}$ – расходы на реализацию федеральных целевых программ на территории публично-правового образования;

P – расходы бюджета.

Чем выше этот коэффициент, тем в большей степени деятельность органов власти публично-правового образования направлена на взаимодействие с феде-

ральными органами власти по решению приоритетных проблем в увязке с возможностями государственной поддержки за счет централизованных ресурсов.

Программные цели и задачи различаются по сложности, масштабу, значимости для региона. Это необходимо учитывать при формировании целевых бюджетных программ. Долгосрочные целевые программы призваны решать наиболее значимые проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития региона, консолидировать усилия различных органов власти. Оценить уровень такого взаимодействия можно с помощью коэффициента межведомственного взаимодействия, рассчитываемого по формуле:

$$K_{ме.} = \frac{P_{дцпме.}}{P_{дцп}},$$

где

$K_{ме.}$ – коэффициент межведомственного взаимодействия;

$P_{дцпме.}$ – расходы на реализацию межведомственных долгосрочных целевых программ;

$P_{дцп}$ – расходы на реализацию долгосрочных целевых программ.

Коэффициент межведомственного взаимодействия показывает, какая доля долгосрочных целевых программ реализуется несколькими главными распорядителями бюджетных средств в общем объеме расходов на долгосрочные целевые программы.

Нормативное значение коэффициента межведомственного взаимодействия определяется уравнением:

$$K_{ме.} = 1.$$

Такое нормативное значение коэффициента межведомственного взаимодействия объясняется тем, что долгосрочная целевая программа должна быть только межведомственной (иметь несколько главных распорядителей), продолжительностью более пяти лет (или шести лет в условиях трехлетнего бюджета), включаться в ведомственную структуру расходов бюджета. Инвестиционный, стратегический характер долгосрочной целевой программы делает ее материальной основой для реализации текущих ведомственных целевых программ, направленных на развитие государственных (муниципальных) услуг. Ведомственная целевая программа должна быть среднесрочной, иметь одного главного распорядителя бюджетных средств, составлять на одну государственную (муниципальную) услугу и включаться в ведомственную структуру расходов бюджета.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о рассредоточении функциональных расходов в ведомственной структуре расходов бюджета (расходы на здравоохранение, культуру и кинематографию, социальную политику, физическую культуру и спорт, образование и др.). Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств

в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса РФ [1]. Таким образом, ответственным за целевой характер, адресность и результативность бюджетных расходов по соответствующему функциональному направлению является главный распорядитель бюджетных средств. Например, Министерство образования РФ является главным распорядителем и обеспечивает результативность программных расходов в сфере образования.

Степень рассредоточения функциональных расходов в ведомственной структуре расходов бюджета отражает коэффициент централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств, который рассчитывается по формуле:

$$K_{ц.} = \frac{P_{ГРБС}}{P_p},$$

где

$K_{ц.}$ – коэффициент централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств;

$P_{ГРБС}$ – расходы главного распорядителя бюджетных средств;

P_p – расходы всех главных распорядителей бюджетных средств по анализируемому функциональному разделу (подразделу) бюджетной классификации расходов.

Нормативное значение коэффициента централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств определяется уравнением:

$$K_{ц.} > 1,5.$$

Чем ниже этот коэффициент, тем менее централизованы расходы на одну область государственного управления, т.е. они распределяются по нескольким главным распорядителям бюджетных средств (ведомствам). Отсутствует единый центр, ответственный за достижение показателей результативности в соответствующей области (в нашем примере – образование).

С коэффициентом централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств взаимосвязан коэффициент специализации расходов, который рассчитывается по формуле:

$$K_{с.} = \frac{P_{ГРБСр.}}{P_{ГРБС}},$$

где

$K_{с.}$ – коэффициент специализации расходов главного распорядителя бюджетных средств;

$P_{ГРБСр.}$ – расходы главного распорядителя бюджетных средств по анализируемому функциональному разделу (подразделу) бюджетной классификации расходов;

$P_{ГРБС}$ – расходы главного распорядителя бюджетных средств.

Нормативное значение коэффициента специализации расходов главного распорядителя бюджетных средств определяется уравнением:

$$K_{с.} > 0,6.$$

Чем выше этот коэффициент, тем в большей степени расходы по анализируемому функциональному разделу (подразделу) бюджетной классификации соответствуют «специализированным» полномочиям главного распорядителя бюджетных средств. Существует единый центр, ответственный за достижение

показателей результативности целевых бюджетных программ в соответствующей области.

Коэффициент диверсификации бюджетных средств отражает уровень сопряженных расходов, которые, не являясь объектами управления, тем не менее взаимосвязаны с основной областью функционального управления главного распорядителя бюджетных средств.

Коэффициент диверсификации расходов главного распорядителя бюджетных средств рассчитывается по формуле:

$$K_{д.} = 1 - K_{с.},$$

где

$K_{д.}$ – коэффициент диверсификации расходов главного распорядителя бюджетных средств;

$K_{с.}$ – коэффициент специализации расходов главного распорядителя бюджетных средств.

Нормативное значение коэффициента диверсификации расходов главного распорядителя бюджетных средств определяется уравнением:

$$K_{д.} \leq 0,4.$$

Чем выше этот коэффициент, тем в меньшей степени расходы на одну область государственного управления сосредоточены в расходах одного главного распорядителя бюджетных средств. С одной стороны, программное бюджетирование в одном секторе государственного управления должно являться источником необходимой информации для других распорядителей бюджетных средств. С другой стороны, планы и прогнозы социально-экономического развития выступают как инструмент установления приоритетов программ в конкретных секторах (образование, здравоохранение и др.). Программное бюджетирование требует институционального объединения планирования бюджетного процесса, например, путем совмещения указанных функций в рамках одного ведомства.

Апробируем методику финансового анализа программных расходов бюджета публично-правового образования на примере краевого бюджета Красноярского края. Информационной базой послужила публичная бюджетная отчетность об исполнении краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 гг. [9].

Расходы краевого бюджета Красноярского края с 2009 по 2011 гг. увеличились на 19,3 млрд. руб. Показатели сбалансированности краевого бюджета не устойчивы. В 2009 и 2011 гг. наблюдался дефицит бюджета, а в 2010 г. – профицит (табл. 1).

Таблица 1

**ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК
КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО
КРАЯ ЗА 2009-2011 гг.**

Млрд. руб.

Показатель	Годы		
	2009	2010	2011
Доходы, всего	124,4	136,3	143,7
Расходы, всего	136,3	129,2	146,6
Профицит (дефицит)	(11,9)	7,1	(2,9)

Проанализируем абсолютные количественные показатели программных расходов краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 гг.

Количество долгосрочных целевых программ увеличивается, ведомственных целевых программ – практически не меняется. В практике бюджетного процесса в Красно-

ярском крае в 2009-2010 гг. долгосрочные программы продолжительностью пять и более лет отсутствовали. Большинство долгосрочных целевых программ – трех-летние программы. Их продолжительность совпадает с продолжительностью ведомственных целевых программ (табл. 2). Это негативная тенденция, поскольку долгосрочные программы должны формироваться в соответствии со стратегическими направлениями развития публично-правового образования.

Только в 2011 г. появилось три долгосрочные программы, реализующие задачи стратегического развития Красноярского края до 2020 г.

- «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Красноярском крае» на 2010-2012 гг. и на период до 2020 г.
- «Переселение граждан, проживающих в городском округе город Норильск и городском поселении город Дудинка Красноярского края, в районы с благоприятными природно-климатическими условиями на территории РФ» на 2011-2020 гг.
- «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район» на 2011-2020 гг.

Таблица 2

АНАЛИЗ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРОГРАММНЫХ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ЗА 2009-2011 гг.

Показатель	Условное обозначение	Годы		
		2009	2010	2011
Количество главных распорядителей бюджетных средств в ведомственной структуре расходов бюджета, всего, в том числе	$N_{ГРБС}$	46	47	42
• реализующих ведомственные целевые программы	$N_{ГРБС\text{вцп}}$	17	16	17
Количество ведомственных целевых программ	$N_{\text{вцп}}$	17	16	17
Количество долгосрочных целевых программ всего, в том числе	$N_{\text{дцп}}$	33	37	44
• продолжительностью 3 года	-	33	37	40
• продолжительностью 4 года	-	0	0	1
• продолжительностью 5 и более лет (стратегического развития)	$N_{\text{дцпстр.}}$	0	0	3
Количество межведомственных долгосрочных целевых программ (имеющих более одного главного распорядителя бюджетных средств)	$N_{\text{дцпме.}}$	16	18	22

Отметим, что в среднем 37% главных распорядителей бюджетных средств используют в своей деятельности программно-целевые методы, формируют и исполняют

полняют ведомственные целевые программы. Деятельность остальных главных распорядителей бюджетных средств остается вне рамок программных мероприятий, что свидетельствует о значительном количестве органов государственной власти, исполняющих контрольно-надзорные и обеспечительные функции, хотя расходы на данные виды деятельности снижаются с 53,5 млрд. руб. в 2009 г. до 27 млрд. руб. в 2011 г. (табл. 4).

Положительными моментом является рост количества межведомственных долгосрочных целевых программ. Только совместными усилиями возможно обеспечить эффективное решение поставленных в долгосрочной программе, наиболее значимых задач в области социального, экономического, экологического и культурного развития Красноярского края.

Проанализируем абсолютные стоимостные показатели программных расходов краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 гг.

Расходы на реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ возрастают, что говорит о расширении программно-целевого принципа управления государственными и муниципальными расходами. Процент исполнения запланированных расходов на целевые программы достаточно высокий – более 90%. Однако процент исполнения запланированных расходов на долгосрочные целевые программы постепенно снижается (табл. 3). Следует отметить, что цепной темп прироста фактических расходов на долгосрочные целевые программы снижается по сравнению с аналогичным показателем по ведомственным программам (рис. 1).

Это объясняется не полным финансированием запланированных мероприятий (например, по долгосрочным целевым программам «О территориальном планировании в Красноярском крае» на 2009-2011 гг., «Обеспечение сохранности и эффективное использование объектов культурного наследия г. Красноярска» на 2010-2012 гг.), экономией в результате конкурсных процедур (например, по долгосрочной программе «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае» на 2010-2012 гг.).

За период с 2009 г. по 2011 г. капитальные расходы в составе расходов на реализацию долгосрочных целевых программ краевого бюджета Красноярского края возрастают на 4,5 млрд. руб. Расходы на реализацию федеральных целевых программ на территории публично-правового образования не значительны, хотя и повышаются на 0,16 млрд. руб. в 2011 г. по сравнению с 2010 г.

Таблица 3

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДОВ ПО ВЕДОМСТВЕННЫМ И ДОЛГОСРОЧНЫМ ЦЕЛЕВЫМ ПРОГРАММАМ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ЗА 2009-2011 гг.

Показатель	Условное обозначение	Годы								
		2009			2010			2011		
		План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %	План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %	План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %
Расходы на реализацию ведомственных целевых программ	$P_{\text{вцп}}$	85,1	82,8	97,3	100,8	96,1	95,3	121,5	119,6	98,4
Расходы на реализацию долгосрочных	$P_{\text{дцп}}$	10,5	10,2	97,1	15,2	14,7	96,7	22,1	20,9	94,6

Показатель	Условное обозначение	Годы								
		2009			2010			2011		
		План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %	План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %	План, млрд. руб.	Факт, млрд. руб.	Исполнение, %
целевых программ										

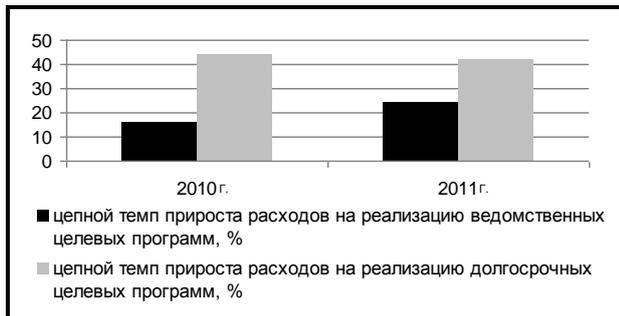


Рис. 1. Динамика цепных темпов прироста фактических расходов на реализацию ведомственных и долгосрочных целевых программ в Красноярском крае за 2010-2011 гг.

Таблица 4

АНАЛИЗ СТОИМОСТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРОГРАММНЫХ РАСХОДОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ЗА 2009-2011 гг.

Млрд. руб.

Показатель	Условное обозначение	Годы		
		2009	2010	2011
Расходы на внепрограммные мероприятия в сфере установленных функций органов государственной (муниципальной) власти и прочие внепрограммные расходы	$R_{вн.м.}$	53,5	33,1	27,0
Бюджетные инвестиции (капитальные расходы) в составе расходов на долгосрочные целевые программы	$R_{дцпб.инв.}$	2,9	4,4	7,4
Расходы на реализацию долгосрочных целевых программ инновационного развития публично-правового образования	$R_{дцпинн.}$	0,4	0,04	0,9
Расходы на реализацию долгосрочных целевых программ стратегического развития публично-правового образования (сроком на пять и более лет)	$R_{дцпстр.}$	0	0	2,6
Расходы на реализацию федеральных целевых программ (государственных программ) на территории публично-правового образования	$R_{фцп}$	0,3	0,04	0,2
Расходы на реализацию межведомственных долгосрочных целевых программ	$R_{дцпме.}$	4,4	6,6	12,3

Положительным фактом является рост расходов на реализацию межведомственных долгосрочных целевых программ с 4,4 млрд. руб. в 2009 г. до 12,3 млрд. руб. в 2011 г. Усилия главных распорядителей бюджетных средств консолидируются для решения наиболее важных задач социально-экономического развития Красноярского края (табл. 4).

Система относительных показателей методики финансового анализа программных расходов бюджета

включает общие и индивидуальные бюджетные коэффициенты.

Рассчитаем общие бюджетные коэффициенты и оценим результаты проведенного финансового анализа.

Интегральным показателем, отражающим общее состояние процесса формирования и исполнения программных расходов публично-правового образования, является коэффициент программного бюджетирования.

В Красноярском крае переход к программно-целевым методам планирования и исполнения бюджета осуществляется с 2006 г. Принят порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, утверждены требуемые количественные показатели для оценки результатов осуществления функций и задач ведомств. Первые ведомственные целевые программы были приняты на период 2007-2009 гг. Краевые целевые программы, формируемые в составе краевого бюджета Красноярского края до 2009 г., были преобразованы в долгосрочные программы.

За период 2009-2010 гг. коэффициенты программно-бюджетирования возрастают, следовательно, растет доля программных расходов в общем объеме расходов бюджета, что позволяет говорить о расширении использования органами государственной власти программно-целевого принципа в своей финансовой деятельности.

Однако реальный коэффициент программного бюджетирования значительно ниже номинального и не соответствует нормативному значению (рис. 2).

В целом, расходы на долгосрочные целевые программы в краевом бюджете Красноярского края в 2011 г. составили 14% от общих расходов. В этом случае говорить о программном бюджете можно с определенной долей условности.

Расходы по ведомственным целевым программам Красноярского края на 2011 г. составили 82% от общего объема расходов краевого бюджета. В результате получаем программный бюджет, поскольку доля программ уже весомая. Однако расходы на реализацию ведомственных целевых программ не включаются в ведомственную структуру расходов бюджета и содержат расходы на реализацию долгосрочных целевых программ на соответствующий год. В результате расходы на долгосрочную программу учитываются дважды: в ведомственной программе и в расходах бюджета (главного распорядителя средств).

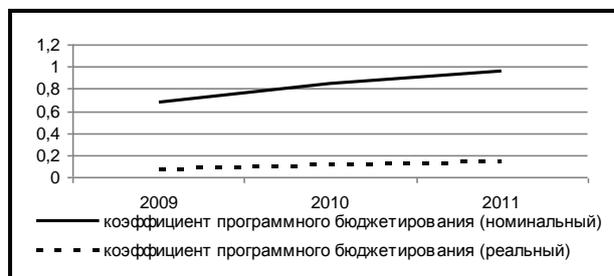


Рис. 2. Динамика коэффициентов программного бюджетирования краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 гг.

Коэффициент внепрограммных расходов в 2009 г. превысил нормативное значение, поскольку в этот период разрабатывались и только начинали внедряться в финансовую деятельность органов власти принципы программного бюджетирования. В 2010-2011 гг. коэффициент внепрограммных расходов снижается и соответствует нормативному значению. В настоящее время «условно-постоянные» расходы в сфере установленных функций органов государственной власти составляют 18% от общих расходов краевого бюджета Красноярского края (табл. 5).

Отдельная группа бюджетных коэффициентов позволяет анализировать качественные и количественные характеристики расходов бюджета на реализацию долгосрочных целевых программ. Это бюджетные коэффициенты инвестиционной, инновационной активности и стратегического развития публично-правового образования.

За период 2009-2011 гг. динамика коэффициента инвестиционной активности положительная, однако его значение ниже нормы. Большинство долгосрочных целевых программ предусматривают финансирование текущих, а не капитальных расходов краевого бюджета Красноярского края, следовательно, они решают задачи оперативного управления территориальным развитием (табл. 5).

В 2011 г. функционировало 14 из 44 долгосрочных программ, не предусматривающих капитальные расходы. Например, долгосрочные программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае» на 2010-2012 гг., «Кадровое обеспечение агропромышленного комплекса Красноярского края» на 2009-2011 гг., «Север на Юг» на 2011-2013 гг. и др.

Мизерные значения коэффициентов инновационной активности свидетельствуют о недостаточном использовании программно-целевых принципов в управлении инновационным развитием Красноярского края.

В 2011 г. только 5 из 44 долгосрочных программ предусматривали цели инновационного характера:

- «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Красноярском крае» на 2010-2012 гг.;
- «Использование результатов космической деятельности в интересах социально-экономического развития Красноярского края» на 2009-2011 гг.;
- «Создание и развитие системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Красноярском крае» на 2010-2012 гг.;
- «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Красноярском крае» на 2010-2012 гг.;
- «Модернизация сети образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в Красноярском крае» на 2011-2013 гг.

Значение бюджетного коэффициента стратегического развития в 2009-2010 гг. равно нулю. Причиной является полное отсутствие в расходах бюджета долгосрочных целевых программ продолжительностью пять и более лет. В 2011 г. появляется три долгосрочные программы продолжительностью более пяти лет, однако этого не достаточно. Бюджетный коэффициент стратегического развития не соответствует нормативному значению. Считаем, что долгосрочные программы должны соответствовать своему названию и назначению, поэтому нормативное значение бюджетного коэффициента стратегического развития устанавливается равным единице.

Следующая группа бюджетных коэффициентов позволяет анализировать вертикальное и горизонтальное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе управления социально-экономическим развитием публично-правового образования. Это бюджетные коэффициенты интеграции и межведомственного взаимодействия.

За период 2009-2011 гг. значения коэффициента интеграции не стабильны и остаются на очень низком уровне (табл. 5).

Только 4 главных распорядителя бюджетных средств Красноярского края участвовали в реализации федеральных целевых программ:

- «Сохранение и восстановления плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения как национального достояния России» на 2006-2010 гг.;
- «Социальное развитие села» до 2012 г.;
- «Повышение безопасности дорожного движения» в 2006-2012 гг.;
- «Развитие образования» на 2011-2015 гг.

За период 2009-2011 гг. значения коэффициента межведомственного взаимодействия возрастают, но не соответствуют норме (табл. 5).

Долгосрочная целевая программа может иметь как одного (и в этом она не отличается от ведомственной программы), так и несколько главных распорядителей. В 2011 г. 22 из 44 долгосрочных программ имели только одного главного распорядителя, по сути были ведомственными. Программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Красноярском крае» на 2010-2012 гг. и на период до 2020 г. имеет 25 главных распорядителей бюджетных средств, что также не создает оптимальных условий результативного ее выполнения. Необходимо обратить внимание на организацию деятельности различных органов государственной власти в процессе управления программными расходами краевого бюджета. Считаем, что все долгосрочные программы должны быть межведомственными, поскольку консолидирует усилия органов власти на решение наиболее важных и масштабных проблем социально-экономического развития публично-правового образования.

Таблица 5

ДИНАМИКА ОБЩИХ БЮДЖЕТНЫХ КОЭФФИЦИЕНТОВ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ЗА 2009-2011 гг.

Показатель	Условное обозначение	Годы			Нормативное (рекомендуемое) значение
		2009	2010	2011	
Коэффициент программного бюджетирования (номинальный)	$K_{пр.б.}^n$	0,61	0,74	0,82	$> 0,7$
Коэффициент программного бюджетирования (реальный)	$K_{пр.б.}^p$	0,07	0,11	0,14	$> 0,7$
Коэффициент внепрограммных мероприятий	$K_{вн.м.}$	0,39	0,26	0,18	$\leq 0,3$
Коэффициент инвестиционной активности	$K_{инв.а.}$	0,28	0,30	0,35	$> 0,8$
Коэффициент инновационной активности	$K_{инн.а.}$	0,04	0	0,04	-
Коэффициент стратегического развития	$K_{стр.р.}$	0	0	0,13	$= 1$

Показатель	Условное обозначение	Годы			Нормативное (рекомендуемое) значение
		2009	2010	2011	
Коэффициент интеграции	$K_{инт.}$	0,03	0,04	0,01	-
Коэффициент межведомственного взаимодействия	$K_{ме.}$	0,43	0,45	0,59	= 1

Далее рассчитаем индивидуальные бюджетные коэффициенты главных распорядителей бюджетных средств краевого бюджета на примере Министерства образования и науки Красноярского края и оценим результаты проведенного финансового анализа.

В 2011 г. коэффициент централизации расходов на образование в Министерстве образования и науки Красноярского края составил 1,06, что значительно ниже нормативного значения (табл. 6). Это объясняется тем, что расходы на образование предусмотрены еще по 11 главным распорядителям (Министерство культуры Красноярского края, Министерство здравоохранения Красноярского края, Министерство социальной политики Красноярского края и др.) на общую сумму 22,1 млрд. руб., что сопоставимо с расходами Министерства образования и науки Красноярского края (23,5 млрд. руб.). Данный отрицательный факт свидетельствует о расщеплении целевых расходов на образование по различным главным распорядителям краевого бюджета, что снижает ответственность за достижение запланированных программных результатов.

Коэффициент специализации расходов Министерства образования и науки Красноярского края составил 0,89, коэффициент децентрализации – 0,11, что соответствует норме (табл. 6).

Таблица 6

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ КОЭФФИЦИЕНТЫ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Показатель	Условное обозначение	2011 г.	Нормативное (рекомендуемое) значение
Коэффициент централизации расходов главного распорядителя бюджетных средств	$K_{ц.}$	1,06	> 1,5
Коэффициент специализации расходов главного распорядителя бюджетных средств	$K_{с.}$	0,89	> 0,6
Коэффициент диверсификации расходов главного распорядителя бюджетных средств	$K_{д.}$	0,11	≤ 0,4

Поясним, что кроме расходов по разделу 0700 «образование» на сумму 20,8 млрд. руб., министерством предусмотрены расходы по разделам 0400 «национальная экономика», 0800 «культура, кинематография» и 1 000 «социальная политика».

По разделу 0800 «культура, кинематография», подразделу 0801 «культура» распределяются средства в форме субсидий краевым бюджетным учреждениям – дворцам и домам культуры на выполнение государственных заданий и др.

По разделу 1 000 «социальная политика», подразделу 1003 «социальное обеспечение населения» министерство возмещает часть процентной ставки по образовательным кредитам граждан и выделяет субсидии

муниципальным образованиям на осуществление государственных полномочий по решению вопросов социальной поддержки детей-сирот, по обеспечению содержания детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях без взимания родительской платы и др. По разделу 1000 «социальная политика», подразделу 1004 «охрана семьи и детства» предусмотрены расходы министерства на единовременные выплаты гражданам усыновившим (удочерившим) детей-сирот, проведение текущего ремонта жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами и др.

Следовательно, Министерство образования и науки Красноярского края финансирует не только образовательные расходы, но и расходы по другим областям и направлениям деятельности органов государственной власти. Однако приоритетными остаются расходы по разделу «образование», о чем свидетельствуют бюджетные коэффициенты специализации и децентрализации, значения которых остаются в пределах нормы.

По результатам проведенного финансового анализа программных расходов краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 г. делаем следующие выводы и предложения для принятия органами государственной власти соответствующих управленческих решений.

- Во-первых, растет доля программных расходов в общем объеме расходов бюджета, что позволяет говорить о расширении использования органами государственной власти программно-целевого принципа в своей финансовой деятельности. Однако, деятельность большинства главных распорядителей бюджетных средств остается вне рамок программных мероприятий, что свидетельствует о значительном количестве органов государственной власти, исполняющих контрольно-надзорные и обеспечительные функции. Необходимо усилить работу по их включению в процесс формирования и исполнения программного бюджета.
- Во-вторых, несмотря на высокую точность бюджетного планирования, необходимо обратить внимание на финансирование долгосрочных целевых программ, поскольку выявлены факты неполного финансирования запланированных мероприятий, что отражается на эффективности решения поставленных задач.
- В-третьих, в практике бюджетного процесса в Красноярском крае долгосрочные программы продолжительностью пять и более лет практически отсутствуют. Это негативная тенденция должна быть преодолена, поскольку долгосрочные программы должны формироваться в соответствии со стратегическими направлениями развития публично-правового образования.
- В-четвертых, положительным моментом является рост реализованных межведомственных долгосрочных целевых программ, однако их недостаточно в структуре программных расходов, что не позволяет использовать в полной мере потенциал долгосрочного бюджетного планирования. Необходимо продолжить работу по формированию программных целей и мероприятий, реализуемых совместными усилиями, по совершенствованию организации деятельности различных органов государственной власти в процессе управления программными расходами краевого бюджета.
- В-пятых, отрицательным фактом является низкая инвестиционная и инновационная направленность программных расходов. Необходимо исключить долгосрочные программы, предусматривающие финансирование только текущих расходов краевого бюджета Красноярского края. Расширить использование программно-целевых принципов в управлении инновационным развитием Красноярского края, формируя соответствующие бюджетные программы. Например, в рамках инновационного развития и модернизация экономики Красноярского края, возможна реализация следующих программ:
 - развития науки и технологий;

- развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности;
- развития транспортной системы;
- воспроизводство и использования природных ресурсов и др.
- В-шестых, слабое участие в реализации федеральных целевых программ на территории Красноярского края. Учитывая возможность предоставления из федерального бюджета субсидий на поддержку аналогичных программ, представляется целесообразным при установлении перечня бюджетных программ Красноярского края ориентироваться на цели и задачи государственных программ Российской Федерации.

граммно-целевой метод; метод коэффициентов; методика; эффективное использование государственных средств.

Макарова Светлана Николаевна

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отметим, что отличительной особенностью предлагаемой методики является возможность ее использования для анализа расходов бюджета, сформированных на основе программно-целевых принципов. Множественность рекомендуемых бюджетных коэффициентов, в отличие от существующих интегральных оценок финансового положения и общих показателей финансовых результатов бюджетной деятельности публично-правового образования, позволяет выявить внутренние резервы повышения эффективности управления программными расходами.

Таким образом, использование предлагаемой методики финансового анализа программных расходов бюджета публично-правового образования в практике финансовой деятельности органов государственной и муниципальной власти позволит повысить эффективность принимаемых управленческих решений.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2013 – 2015 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ от 28 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетная система России [Текст] / под. ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮРАЙТ, 2000. – 621 с.
4. Ермакова Е.А. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов [Текст] / Е.А. Ермакова, О.В. Болякина // Финансы и кредит. – 2012. – №12. – С. 2-8.
5. Иванкова И.А. Сравнительная оценка официальных методик анализа финансового состояния [Текст] / И.А. Иванкова // Вестник Ростов. гос. экон. ун-та «РИНХ». – 2006. – №1. – С. 47-53.
6. Колесов А.С. Об интегральной оценке финансового положения объектов бюджетного финансирования [Текст] / А.С. Колесов // Финансы. – 2000. – №6. – С. 9–11.
7. Кузнецова Е.В. Методологические основы и особенности обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ [Текст] / А.С. Кузнецова // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №12. – С. 53-60.
8. Макарова С.Н. Совершенствование инструментов формирования программного бюджета [Текст] / С.Н. Макарова // Финансы и кредит. – 2012. – №25. – С. 8-16.
9. Министерство финансов Красноярского края [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.minfin.krskstate.ru/budget/othcet>.
10. Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты [Текст] / В.М. Родионова // Финансы. – 2012. – №4. – С. 54-60.
11. Фадейкина Н.В. Развитие методологии и инструментария оценки эффективности использования бюджетных средств [Текст] / Н.В. Фадейкина // Бухгалтерский учет и анализ. – 2011. – №3. – С. 85-96.

Ключевые слова

Программный бюджет; программные расходы; финансовый анализ; долгосрочная целевая программа; ведомственная целевая программа; инструменты финансового анализа; про-

РЕЦЕНЗИЯ

В условиях реформирования общественных финансов на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, особое внимание уделяется вопросам эффективного управления государственными и муниципальными расходами. Важное значение при этом отводится методологическим подходам и методическому инструментарию финансовой диагностики программных расходов на реализацию ведомственных и долгосрочных целевых программ. Существующие методы и методики анализа финансового состояния, устойчивости и сбалансированности территориальных бюджетов не учитывают новых процедур программного бюджетирования и не позволяют выявить факторы, влияющие на эффективность управления государственными расходами. Этим и обусловлена актуальность научного исследования.

Научная значимость работы заключается в том, что автор статьи обосновывает применение в финансовом анализе расходов территориального бюджета новых бюджетных коэффициентов:

- программного бюджетирования;
- внепрограммных мероприятий;
- инвестиционной активности;
- инновационной активности;
- стратегического развития;
- интеграции;
- межведомственного взаимодействия.

Положительным моментом является универсальность методического подхода, как для анализа программных расходов бюджета публично-правового образования в целом, так и для конкретного главного распорядителя бюджетных средств.

Кроме того, отдельная группа индивидуальных показателей рекомендована исключительно для анализа расходов главных распорядителей бюджетных средств. Это коэффициенты централизации, специализации и диверсификации расходов.

Предлагаемая методика финансового анализа позволит сравнивать характеристики программных расходов бюджетов за различные периоды времени, показатели конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Бюджетные коэффициенты, наиболее успешно составленных на основе программно-целевого принципа и исполненных бюджетов, могут быть использованы в качестве нормативов состояния программных расходов бюджета.

Предлагаемые Макаровой С.Н. бюджетные коэффициенты позволяют выявить динамику количественных и качественных факторов влияния на процесс формирования и исполнения программных расходов бюджета.

Представляется интересным авторский взгляд на систему действующих ведомственных и долгосрочных целевых программ, которые должны быть отражены в целевых статьях бюджетной классификации расходов. Спорным является предложение автора об использовании реального и номинального коэффициентов бюджетного программирования, введение которых автор объясняет существующими недостатками бюджетного законодательства.

Отличительной особенностью предлагаемой методики является множественность рекомендуемых бюджетных коэффициентов, которые, в отличие от существующих интегральных оценок финансового положения и общих показателей финансовых результатов бюджетной деятельности публично-правового образования, позволяют выявить внутренние резервы повышения эффективности управления программными расходами.

В процессе научного исследования проведена апробация разработанной методики финансового анализа на примере программных расходов краевого бюджета Красноярского края за 2009-2011 гг., сделаны выводы и предложения для принятия органами государственной власти соответствующих управленческих решений.

Материал проиллюстрирован таблицами, графиками.

Все содержание статьи логически взаимосвязано и подтверждено цитатами из источников, отражающих современную точку зрения на исследуемую проблему.

Таким образом, рецензируемая статья заслуживает положительной оценки и рекомендуется к опубликованию.

Ферова И.С., д.э.н., профессор кафедры «Бухгалтерский учет и статистика» Института экономики, управления и природопользования ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет»