

УДК 336.144, 338.22

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТА ОМСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Джамбулова Ш.Ж., Кузнецова Е.К.

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при правительстве РФ»,
Омский филиал Финансового университета, Омск, e-mail: dshamshiya@mail.ru

В научной статье обосновывается необходимость дальнейшего внедрения программно-целевого метода при планировании бюджетных расходов Омской области с учетом актуальности повышения финансовой устойчивости бюджета субъекта Российской Федерации в долгосрочном периоде. Результаты исследования, выполненного авторами, направлены на реализацию следующих принципов ответственного и эффективного управления общественными финансами Омской области: стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов, среднесрочное и долгосрочное финансовое планирование, финансово-бюджетная прозрачность. Несмотря на высокие оценки качества управления региональными финансами со стороны Министерства финансов Российской Федерации, актуальной проблемой бюджетной политики Омской области остается повышение качества управления бюджетными ресурсами. Для более эффективного использования программно-целевого подхода при реализации бюджетной политики Омской области авторами исследования предлагается разработать долгосрочную бюджетную стратегию субъекта Российской Федерации, которая в дальнейшем могла бы определять содержание государственных программ Омской области. Следует отметить, что Омская область достигла определенных успехов по разработке и реализации ответственной бюджетной политики исходя из стратегических целей регионального развития, что также подтверждается высокими оценками качества регионального управления финансами со стороны Министерства финансов РФ.

Ключевые слова: государственные программы, бюджетная политика, стратегическое планирование, устойчивость бюджета

THE STATE PROGRAM AS A TOOL TO IMPROVE THE SUSTAINABILITY OF THE BUDGET OF THE OMSK REGION IN CONDITIONS OF FINANCIAL AND ECONOMIC INSTABILITY

Dzhambulova S.Z., Kuznetsova E.K.

Finance University under the Government of the Russian Federation,
Omsk branch of financial University, Omsk, e-mail: dshamshiya@mail.ru

In the scientific article the necessity of further introduction of program-target method in planning budget expenditures of the Omsk region taking into account the relevance of improving the financial sustainability of the budget of a constituent entity of the Russian Federation in the long term. The results of the research performed by the authors aimed at implementation of the following principles of responsible and effective management of public Finance of the Omsk region: stability and long-term sustainability of budgets, medium-term and long-term financial planning, financial and budget transparency. Despite the high ratings of the quality management of regional finances by the Ministry of Finance of the Russian Federation, current issues of fiscal policy of the Omsk region is to improve the quality of managing budget resources. For more efficient use of program-target approach to implementation of the budgetary policy of the Omsk region the authors of the study proposed to develop a long term budget strategy of the Russian Federation, which in the future could determine the content of state programs of the Omsk region. It should be noted that the Omsk region has achieved some success in the development and implementation of a responsible fiscal policy based on the strategic objectives of regional development, which is also evidenced by high scores for quality of regional financial management from the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Keywords: government programs, fiscal policy, strategic planning, financial stability of the budget

Омская область, как и другие субъекты РФ, в настоящее время испытывает определенные трудности реализации бюджетной политики в связи с замедлением темпов экономического развития. Содержание бюджетной политики Омской области обуславливается необходимостью адаптации к изменяющимся финансово-экономическим условиям и созданием предпосылок для дальнейшего устойчивого развития региона.

Эффективное управление бюджетными расходами в значительной мере определяется качеством бюджетного процесса. Переход к программно-целевым методам

управления бюджетным процессом в Омской области требует выстраивания новой системы государственных программ, охватывающей весь комплекс стратегического целеполагания.

Актуальность исследования, проведенного авторами статьи, определяется необходимостью совершенствования стратегического бюджетного планирования в Омской области, а также богатым опытом решения задач развития данного региона на основе среднесрочного бюджетного планирования с использованием программно-целевого подхода.

По мнению специалистов и экспертов в этой области, программное бюджетирование можно рассматривать не только как комплекс экономических, но и политических мер, направленных на повышение эффективности деятельности органов власти в целом [1, 4, 9, 14].

Масштабная работа по внедрению инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в Омской области была организована еще в 2006–2010 гг., когда были реализованы крупные проекты по автоматизации процессов финансово-бюджетного планирования, субъекты бюджетного планирования начали осуществлять подготовку докладов о результатах и основных направлениях их деятельности. Кроме того, в 2010 г. в Омской области была принята программа повышения эффективности бюджетных расходов Омской области на период до 2013 г., цель которой заключалась в создании условий для дальнейшего повышения эффективности и результативности расходов областного бюджета [5].

Первый опыт перспективного планирования был приобретен с формированием среднесрочного финансового плана Омской области на 2011–2013 гг. Для повышения эффективности управления общественными финансами в нашем регионе в 2012 г. была разработана и принята ведомственная целевая программа Министерства финансов Омской области «Повышение качества управления государственными и муниципальными финансами Омской области на 2013–2017 годы», а в настоящее время проводится работа по реализации принятой в 2014 г. «Программы повышения эффективности управления общественными финансами Омской области до 2018 года».

С 2014 г. в регионе осуществлен переход на программный формат бюджета (более 98 % бюджетных расходов направляется на государственные программы Омской области). При этом государственная программа Омской области рассматривается как документ стратегического планирования, содержащий комплекс взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, соиспол-

нителям, исполнителям и ресурсам основных мероприятий и (или) ведомственных целевых программ, сгруппированных по подпрограммам, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Омской области.

Однако следует учесть, что в российских регионах повсеместно реализация программных бюджетов сопровождается рядом серьезных проблем. В частности, с ростом показателей расходования бюджетных средств на реализацию различных региональных программ не происходит автоматического улучшения показателей бюджетной эффективности. Часто даже сформированные и выделенные на программные цели бюджетные средства не используются в полной мере, или программы оказываются не в полной мере обеспечены финансовыми ресурсами. Например, в Омской области в 2013 г. фактическое исполнение назначенных значений по целевым программам составило менее 90 %, в то время как в 2009–2012 гг. этот показатель был значительно выше (табл. 1).

В 2014 г. в Омской области произошло укрупнение действующих ранее в регионе догосрочных целевых программ. В 2015–2017 гг. к реализации запланировано 18 государственных программ Омской области, доля которых составит более 98 % от общего объема расходов бюджета региона.

Как справедливо отмечают авторы [3, 7, 8, 10, 15], невозможно за короткое время полностью перейти к программно-целевому бюджетированию. Об этом свидетельствуют многолетняя история внедрения программно-целевого бюджетирования в США, Великобритании, Франции и других ведущих мировых держав.

Теперь рассмотрим более подробно плановые параметры программного бюджета Омской области на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. [8]. Утвержденные показатели бюджета Омской области в анализируемом периоде в полном объеме соответствуют требованиям к основным показателям бюджетной безопасности согласно положениям Бюджетного Кодекса РФ [2].

Таблица 1

Реализация целевых программ в Омской области в 2009–2013 гг.

Годы	Количество программ	Доля программных расходов в бюджете, %	Назначено, тыс. руб.	Исполнено, тыс. руб.	% исполнения
2009	23	6,14	2746271,7	2740040,8	99,7
2010	18	21,45	10653425,1	9816948,2	92,15
2011	25	12,81	7328996,8	7238467,0	98,76
2012	29	14,31	9686990,7	9529187,6	98,37
2013	33	13,35	10921159,2	9822173,5	89,94

Таблица 2

Оценка финансовой устойчивости бюджета Омской области в 2014 г.
и плановом периоде 2015–2016 гг.

Бюджетные коэффициенты	Годы		
	2014	2015	2016
Коэффициент общей сбалансированности бюджета	1	1	1
Коэффициент базовой сбалансированности бюджета	0,8977	0,8936	0,8931
Коэффициент собственной сбалансированности бюджета	0,7129	0,7853	0,8050
Коэффициент долговой нагрузки с учетом собственных доходов бюджета	0,4540	0,6041	0,7068
Коэффициент долговой нагрузки с учетом собственных доходов бюджета (за исключением финансовой помощи)	0,5676	0,6829	0,7790
Коэффициент автономии	0,9354	0,9415	0,9418
Коэффициент дефицитности бюджета	0,1022	0,1063	0,1068
Коэффициент покрытия расходов налоговыми доходами	0,6571	0,7363	0,7554
Коэффициент обеспеченности расходов бюджета собственными доходами	0,8397	0,8413	0,8411

Таблица 3

Оценка уровня долговой нагрузки Омской области в 2011–2014 гг.

Годы	Объем государственного долга		Доходы бюджета, млн руб.	Отношение объема гос. долга к доходам бюджета Омской области	Ранг по долговой нагрузке среди субъектов Сибирского федерального округа	
	млн руб.	тыс. руб./чел			Объем гос. долга	Объем гос. долга тыс. руб./чел.
2010	13720,40	6,8	44575,77	0,3289	12	12
2011	17437,11	8,8	53559,09	0,3256	12	12
2012	22729,20	11,5	63143,54	0,3600	12	12
2013	29663,21	15,0	70261,89	0,4222	10	9
10 мес. 2014	29662,91	15,0	70548,63	0,4205	8	7

Для более полной оценки финансовой устойчивости отдельных параметров бюджета Омской области на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. в качестве инструментария используем бюджетные коэффициенты (табл. 2).

Анализ полученных данных по оценке финансовой устойчивости бюджета Омской области на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг., позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, бюджет Омской области на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. характеризуется высокими показателями запланированной базовой сбалансированности и обеспеченности расходов бюджета собственными доходами (более 80%), что также подтверждается ростом значения коэффициента автономии.

Во-вторых, в бюджете Омской области на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. запланировано ежегодное повышение уровня собственной сбалансированности, которое в 2017 г. составит 12,6% к уровню 2014 г. Собственная сбалансированность бюджета Омской области, как показывают

расчеты коэффициентов обеспеченности всех расходов бюджета собственными доходами и покрытия расходов налоговыми доходами, обеспечивается ожидаемым ростом налоговых доходов бюджета. Планировалось, например, что в 2015 г. налоговые доходы бюджета Омской области обеспечат покрытие его расходов более чем на 8% в сравнении с предыдущим годом. Кроме того, в 2015 г. ожидаемый рост налоговых поступлений в бюджет Омской области по налогу на доходы физических лиц составит 2,6%, налогу на прибыль организаций – 5%, акцизам – 6,2% к уровню 2014 г. [12]. Поэтому, с учетом вероятного снижения поступления налоговых доходов в бюджет Омской области, фактические показатели собственной сбалансированности регионального бюджета в 2016–2017 гг. могут быть ниже запланированных значений.

В-третьих, снижение значений коэффициентов бюджетной результативности региона и бюджетной обеспеченности населения в 2015–2016 гг. в сравнении с 2014 г. объясняется использованием в расчетах прогнозных данных по численности посто-

янного населения Омской области, согласно которым ожидается положительная динамика изменения численности населения за счет естественного и миграционного прироста населения. Однако в 2015–2017 гг. продолжится демографическая тенденция уменьшения численности лиц трудоспособного возраста в Омской области, обусловленная ростом количества людей, выходящих из трудоспособного возраста, что усилит социальную нагрузку на региональный бюджет.

В-четвертых, в анализируемый период времени ожидается ежегодное увеличение долговой нагрузки Омской области, что усиливает бюджетные риски, связанные с возможностями погашения регионом долгов. Для оценки возможностей реализации бюджетной политики Омской области по управлению государственным долгом выполним более полный анализ реальной долговой нагрузки бюджета нашего региона, используя официальные данные финансового мониторинга [13]. Для удобства анализа представим полученные данные в виде табл. 3.

Как видно из табл. 3, Омская область показывает устойчивую динамику увеличения объемов государственного долга, который вырос в 2013 г. на 15,9 млрд руб. или более чем в два раза в сравнении с 2010 г., в то время как доходы регионального бюджета увеличились в 1,6 раза соответственно. Темп роста долговой нагрузки бюджета Омской области в анализируемый период ежегодно составляет 7–8%. Кроме того, сравнение государственного долга нашего региона с его доходами также показывает увеличение данного показателя с 32% в 2010 г. до 42% в 2014 г. В расчете на душу населения государственный долг нашего региона вырос в 2013 г. на 3,5 тыс. руб., или в 1,3 раза в сравнении с 2012 г.

При сравнении Омской области с другими субъектами Сибирского федерального округа по уровню долговой нагрузки важно отметить, что среди них по объему государственного долга и его среднестатистическому показателю Омская область в 2010–2012 гг. занимала последнюю позицию наряду с дотационными национальными республиками, но в 2013–2014 гг. ситуация изменилась в лучшую сторону: Омская область поднялась в рейтинге вверх на четыре позиции по общему объему государственного долга и на пять позиций – по объему государственного долга в расчете на душу населения соответственно.

Таким образом, Омская область достигла определенных успехов по разработке и реализации ответственной бюджетной политики исходя из стратегических целей

регионального развития, что также подтверждается высокими оценками качества регионального управления финансами со стороны Министерства финансов РФ.

Однако, несмотря на полученные результаты, для более эффективного использования государственных программ Омской области как инструмента реализации бюджетной политики региона предлагаем реализовать следующие мероприятия:

- повышать прозрачность и открытость бюджета Омской области за счет участия населения в обсуждении проекта бюджетной стратегии Омской области [6];

- увеличить период бюджетного планирования посредством составления долгосрочного бюджетного прогноза, учитывающего стратегические приоритеты социально-экономической политики Омской области;

- исходя из долгосрочного прогноза социально-экономического развития Омской области и Стратегии развития Омской области до 2025 г. разработать долгосрочную бюджетную стратегию нашего региона, которая в дальнейшем определяла бы содержание государственных программ Омской области.

Существенное влияние на параметры бюджета Омской области в 2016 г. может оказать ухудшение макроэкономических показателей в связи с ростом внешнеполитических рисков и сохранением санкций в отношении российских компаний.

Тактическая корректировка бюджетной и налоговой политики Омской области возможна с учетом реализации одного из четырех возможных сценариев развития нашего региона, определенных долгосрочной Стратегией развития области:

- «Базовый»;
- «Сибирский лидер роста»;
- «Трансформация»;
- «Борьба за выживание» [11].

Наиболее вероятным в 2016 г. с учетом резкого падения цен на энергоносители считаем реализацию сценария «Борьба за выживание», когда при сохранении текущего уровня или ухудшении институциональной среды Омскую область ожидает стагнация экономики. Основной опорой останется сегмент нефтепереработки, умеренными темпами будет развиваться сельскохозяйственное хозяйство и производство пищевых продуктов.

С учетом рассмотренных бюджетных рисков, в том числе увеличения долговой нагрузки Омской области, при реализации бюджетной политики Омской области в ближайшее время следует учитывать влияние нестабильности отечественного

кредитного рынка на сбалансированность бюджета и ограниченные возможности бюджетного кредитования за счет ресурсов федерального бюджета.

Список литературы

1. Безвиконная Е.В. Эволюция современной модели публичной власти: периодизация и концептуализация [Текст] / Государство и общество в условиях модернизации: коллективная монография. – Омск: ООО «Полиграфический центр КАН», 2015. – С. 93–134.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. / URL: <http://www.cons-plus.ru>.
3. Джамбулова Ш.Ж. Макроэкономическое планирование и прогнозирование: учебное пособие [Текст] / Ш.Ж. Джамбулова. – Омск: ООО «Полиграфист» – 2015. – 200 с.
4. Кузнецова Е.К. Государственное регулирование интеграционных процессов в региональном АПК (на примере Омской области): дисс. на соискание ученой степени к.э.н. – Омск, 2006. – 235 с.
5. Кузнецова Е.К. Реализация принципов эффективного управления общественными финансами в муниципальных районах Омской области [Текст] / Е.К. Кузнецова // Актуальные вопросы развития экономики: материалы международной научно-практической конференции 4 декабря 2013 г. – Омск: Параграф, 2013. – С. 239–241.
6. Кузнецова Е.К. Роль российского проекта «Бюджет для граждан» в управлении общественными финансами [Текст] / Е.К. Кузнецова // Двадцатые апрельские экономические чтения: материалы международной научно-практической конференции. – Омск: РОФ «Фонд региональной стратегии развития» – 2014. – С. 85–87.
7. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография [Текст] / С.Н. Макарова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т., 2012. – 188 с.
8. Министерство финансов Омской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://mf.omskportal.ru/>, свободный.
9. Программный бюджет: учебное пособие / под ред. проф. М.П. Афанасьева. – М.: Магистр. – 2012. – 384 с.
10. Совершенствование механизма государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: коллективная монография. – Омск: ИЦ «Омский научный вестник», 2015. – 188 с.
11. Указ Губернатора Омской области от 24 июня 2013 г. № 93 «О Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» / URL: <http://www.cons-plus.ru>.
12. Управление Федеральной налоговой службы по Омской области. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.r55.nalog.ru/>, свободный.
13. Финансовый мониторинг [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.omsk.ifinmon.ru/>, свободный.
14. Финансы в инновационной экономике: коллективная монография / под ред. проф. Ишиной И.В. – Москва: Издательский дом «Экономическая газета», 2015. – 140 с.

15. Шаш Н.Н. Стратегическое планирование в бюджетном процессе в турбулентной экономике [Текст] / Н.Н. Шаш, А.И. Бородин / Общество и экономика. – 2014. – № 12. – С. 11–23.

References

1. Bezvikonnaja E.V. Jevoljucija sovremennoj modeli publichnoj vlasti: periodizacija i konceptualizacija [Tekst] / Gosudarstvo i obshhestvo v uslovijah modernizacii: kollektivnaja monografija. Omsk: OOO «Poligraficheskij centr KAN», 2015. pp. 93–134.
2. Bjudzhjetnyj kodeks Rossijskoj Federacii. / URL: <http://www.cons-plus.ru>.
3. Dzhambulova Sh.Zh. Makroekonomicheskoe planirovanie i prognozirovanie: uchebnoe posobie [Tekst] / Sh.Zh. Dzhambulova. Omsk: OOO «Poligrafist» 2015. 200 p.
4. Kuznecova E.K. Gosudarstvennoe regulirovanie integracionnyh processov v regionalnom APK (na primere Omskoj oblasti): diss. na soiskanie uchenoj stepeni k.je.n. Omsk, 2006. 235 p.
5. Kuznecova E.K. Realizacija principov jeffektivnogo upravlenija obshhestvennymi finansami v municipalnyh rajonah Omskoj oblasti [Tekst] / E.K. Kuznecova // Aktualnye voprosy razvitiya jekonomiki: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii 4 dekabrja 2013 g. Omsk: Paragraf, 2013. pp. 239–241.
6. Kuznecova E.K. Rol rossijskogo proekta «Bjudzhjet dlja grazhdan» v upravlenii obshhestvennymi finansami [Tekst] / E.K. Kuznecova // Dvadcatye apreleskie jekonomicheskie chtenija: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Omsk: ROF «Fond regionalnoj strategii razvitiya» 2014. pp. 85–87.
7. Makarova S.N. Celevye bjudzhjetnye programmy: teorija i praktika: monografija [Tekst] / S.N. Makarova. Krasnojarsk: Sib. feder. un-t., 2012. 188 p.
8. Ministerstvo finansov Omskoj oblasti [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://mf.omskportal.ru/>, svobodnyj.
9. Programmnyj bjudzhjet: uchebnoe posobie / pod red. prof. M.P. Afanaseva. M.: Magistr. 2012. 384 p.
10. Covershenstvovanie mehanizma gosudarstvennoj podderzhki subektov malogo i srednego predprinimatelstva: kollektivnaja monografija. Omsk: IC «Omskij nauchnyj vestnik», 2015. 188 p.
11. Ukaz Gubernatora Omskoj oblasti ot 24 ijunja 2013 g. no. 93 «O Strategii socialno-jekonomicheskogo razvitiya Omskoj oblasti do 2025 goda» / URL: <http://www.cons-plus.ru>.
12. Upravlenie Federalnoj nalogovoj sluzhby po Omskoj oblasti. [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.r55.nalog.ru/>, svobodnyj.
13. Finansovyj monitoring [Jelektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://www.omsk.ifinmon.ru/>, svobodnyj.
14. Finansy v innovacionnoj jekonomike: kollektivnaja monografija / pod red. prof. Ishinoj I.V. Moskva: Izdatelskij dom «Jekonomicheskaja gazeta», 2015. 140 p.
15. Shash N.N. Strategicheskoe planirovanie v bjudzhjetnom processe v turbulentnoj jekonomike [Tekst] / N.N. Shash, A.I. Borodin / Obshhestvo i jekonomika. 2014. no. 12. pp. 11–23.