

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА

И.Ф. СИДОРИНА, соиск.

Рассматриваются особенности программно-целевого планирования, налоговые и неналоговые доходы бюджета, итоги исполнения бюджета Ивановской области и система финансирования инновационной сферы.

Ключевые слова: бюджет, налоговые и неналоговые поступления, программно-целевое планирование, инновационная сфера.

CHARACTERISTICS OF PROGRAM-TARGET PLANNING AND FINANCING BUDGET EXPENDITURES

I.F. SIDORINA, Applicant

The article considers the features of program-target planning. The author considers tax and nontax budget revenue, results of budget performance in the Ivanovo Region and the financing system of innovative sphere.

Key words: budget, tax and nontax budget revenue, program-target planning, innovative sphere.

Особенности Российской Федерации, такие как масштабность территории и региональное многообразие, требуют от государства активной деятельности по устранению различий в национальном экономическом пространстве и созданию условий для устойчивого инновационного развития регионов, муниципальных образований и страны в целом.

Отметим, что каждый субъект РФ имеет свой набор общих и специфических проблем, особенностей, которые делают его уникальным, в том числе, по своим потенциальным рынкам и ресурсам рабочей силы, капитала, запасам полезных ископаемых и т.п. Специфика конкретных регионов обусловлена наличием природных ресурсов и экономического потенциала, уровнем освоенности территории и ее заселенности. Отставание уровня социально-экономического развития многих территорий, демографические и экологические проблемы требуют неотложных мер по их решению.

Проводимая в нашей стране экономическая реформа тесно связана с усилением ее научной основы – стратегии устойчивого социально-экономического и инновационного развития регионов. Необходимость научно-обоснованных решений на средне- и долгосрочную перспективу нашла свое отражение в принятых за последние годы законах и постановлениях по развитию субъектов федерации, в которых предусматриваются качественно новые подходы к трансформации социально-экономических систем регионов в условиях многообразия форм собственности и рыночных отношений.

При анализе развития бюджетной системы регионов выявлены существенные изменения в темпах роста доходов в бюджетах. На рис. 1 показано распределение субъектов Рос-

сийской Федерации по значениям некоторых показателей [1].

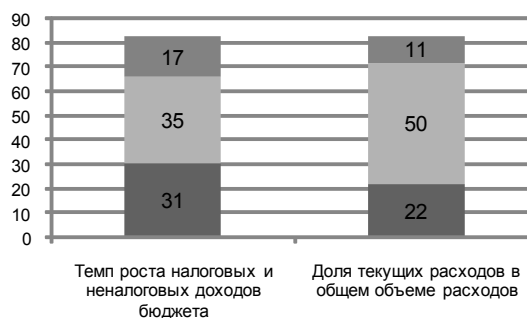


Рис. 1. Распределение субъектов Российской Федерации по значениям показателей налоговых и неналоговых доходов (по состоянию на 23.09.2010 г.): ■ – значения показателя хуже среднего по России; ■ – значения показателя лучше среднего по России; ■ – значения показателя значительно лучше среднего по России

Темп роста налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов отражен на рис. 2.

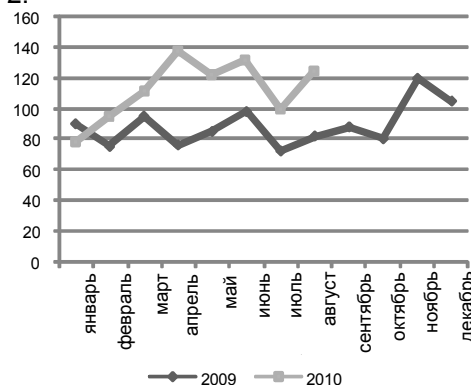


Рис. 2. Темп роста объемов налоговых и неналоговых поступлений в % к соответствующему месяцу прошлого года

По данным Министерства регионального развития РФ на 23.09.2010 г., лидерами по показателю темпа роста налоговых и неналоговых поступлений являются Ненецкий АО (166 %), Челябинская область (154,1 %), Красноярский край (138,5 %). К лидерам снижения темпов были отнесены Чукотский АО (74 %) и Тюменская область (92,7 %).

Данные о социально-экономическом положении Ивановской области представлены в табл. 1.

Таблица 1. Данные о социально-экономическом положении Ивановской области по состоянию на 1 июля 2010 г.¹

Основные экономические показатели	Абсолютные данные за январь-июнь 2010 года (млн руб.)	Январь-июнь 2010 года в % к январю-июню 2009 года	Январь-июнь 2009 года в % к январю-июню 2008 года
Индекс промышленного производства		108,6	79,1
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам деятельности:			
• добыча полезных ископаемых	265,7	127,3	65,9
• обрабатывающие производства	27386,4	128,2	67,9
• производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11764,2	117,5	123,7
Грузооборот транспорта, млн т-км	157,7	175,8	94,8
Оборот организаций связи	2656,6	105,5	112,9
Оборот розничной торговли	30784,1	102,9	101,3
Оборот общественного питания	1051,8	85,0	80,7
Объем платных услуг населению	10346,5	103,7	96,4
Ввод в действие жилых домов, тыс. м ²	79,6	97,9	130,1

С 1 января 2010 года Приказом Министерства финансов РФ от 20.12.2009 г. № 150н утверждены Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ. Закон о бюджете Ивановской области претерпел несколько изменений. Основные характеристики областного бюджета представлены в табл. 2.

Разница между общей суммой расходов, утвержденных Законом о бюджете и сводной

бюджетной росписью, на 2010 год составляет 876309,9 тыс. руб. Доходы областного бюджета по состоянию на 01.07.2010 г. в разрезе групп доходов характеризуются данными, представленными в табл. 3.

Высокий процент исполнения безвозмездных поступлений связан с поступлениями средств из федерального бюджета в объеме 720979,8 тыс. руб.

Структура безвозмездных поступлений характеризуется показателями, которые представлены на рис. 3.

Таблица 2. Основные итоги исполнения областного бюджета Ивановской области

Наименование показателя	Утверждено на 2010 год согласно Закону о бюджете	Исполнено на 1 полугодие 2010 года	Процент исполнения к годовым бюджетным назначениям
Доходы	20012225,4	12128405,8	60,6
Расходы	22661762,6	10937476,6	48,3
Дефицит (-), Профицит (+)	-2649537,2	+1190929,2	

Таблица 3. Доходы областного бюджета Ивановской области, тыс. руб.

Наименование показателя	Исполнено за 1 полугодие 2010 года	Процент исполнения к годовым значениям областного бюджета	Темп роста к показателям соответствующего периода 2009 года
Налоговые и неналоговые доходы	5514487,2	51,8	123,2
Безвозмездные поступления	6613918,6	70,5	82,5
Общий объем доходов	12128415,8	60,6	97,1

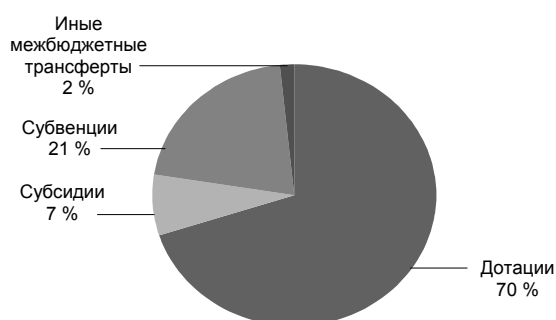


Рис. 3. Структура безвозмездных поступлений в бюджет Ивановской области (по состоянию на 01.07.2010 г.)

В результате влияния глобального экономического кризиса (после 2009 г.) усилилось расслоение регионов по уровню социально-экономического состояния и диспропорциональности развития. Меж- и внутрирегиональные неоднородности в ряде случаев уменьшили возможности осуществления социально-экономических преобразований. Некоторые

¹ По данным Контрольно-счетной Палаты Ивановской области

субъекты федерации уже имеют стратегию развития межбюджетных отношений, другие только подходят к ее формированию. Однако во всех случаях в научном обосновании нуждается сам процесс разработки и реализации стратегии инновационного развития субъектов РФ.

В современных условиях нарастания межрегиональной дифференциации экономических и природных ресурсов, ассиметричного развития отдельных территорий важнейшим направлением государственного управления является создание эффективных моделей социально-экономического, инновационного развития субъектов РФ через формирование программ и проектов.

Формы и методы воздействия государства на экономические процессы в регионах значительно модифицировались. Основным методом становится программно-целевой, с помощью которого достигаются стратегические цели развития государства. Целевые программы как инструмент управления государственными и муниципальными финансами широко используются в мировой практике.

Программно-целевое планирование является одним из методов государственного планирования. Оно применяется для решения как народно-хозяйственных, так и локальных производственных, технических, экономических и других задач. Необходимость программно-целевого планирования обусловлена ростом и усложнением межотраслевых и межрегиональных связей. Программно-целевой метод в современных условиях становится одним из основных методов планирования, а целевая комплексная программа – основным плановым документом, содержащим увязанный по ресурсам, срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач. В тесной взаимосвязи с балансовым и другими методами планирования он позволяет рационально сочетать интересы отраслей и территорий с целями развития всей социально-экономической системы [2].

В отличие от ряда других инструментов управления экономикой, программно-целевые методы применяются как в централизованно управляемой, так и в рыночной экономике, так как при любой форме хозяйствования программирование позволяет укреплять государственное воздействие на социально-экономические процессы, противодействовать рыночной нестабильности.

Исследования закономерностей, принципов и факторов размещения производительных сил, экономического районирования, методов планирования и управления региональным развитием, разработки инструментария прогнозно-программного обеспечения устойчивого развития экономики регионов осуществлялись А.Г. Аганбегяном, М.К. Бандманом, Н.Н. Барановским, Н. Гликманом, Н.Н. Коло-

совским, Н. Лариной, Н.Н. Некрасовым, В.С. Немчиновым, О. Пчелинцевым, П. Хандуевым, Е. Четыркиным, Р. Шнипер и др.

Среди зарубежных исследователей можно выделить работы Х. Армстронга, А. Вуфтера, Т. Грасса, М. Джеймса, В. Джонса, А. Зимана, У. Изарда, А. Куклинского, Дж. Мартина, Ф. Модильяни, А. Пигу, Х. Ричартсона, Дж. Тейлора, М. Фридмена, Р.К. Эклунда и др.

В последнее время наметился ярко выраженный интерес федеральных и региональных органов управления к программно-целевому методу, который представляет собой «способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и осуществления программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем» [3].

Актуальность программно-целевого метода обуславливается совокупностью следующих факторов [4]:

- сложностью, неопределенностью, подвижностью и новизной факторов внешней среды, определяющих специфику данных проблем;
- необходимостью управления хозяйственными процессами на любом уровне экономики в условиях ее децентрализации, что предполагает использование большей частью демократических методов воздействия на человеческие ресурсы, сгруппированные по различным признакам;
- возможностью реализации ряда управленческих подходов к решению имеющихся проблем в их совокупности, что обеспечивает удовлетворение потребностей широкого круга физических и юридических лиц;
- ориентацией большинства хозяйствующих субъектов цивилизованного общества на их устойчивое развитие, которое предполагает учет потребностей будущих поколений человечества;
- недостаточным уровнем подготовки руководящих работников государственных, региональных и муниципальных органов управления и отсутствием у них необходимого опыта для обеспечения согласования программ развития различных объектов, как по горизонтали, так и по вертикали, с установлением взаимосвязей между факторами и ресурсами внешней и внутренней среды и др.

Внимание, которое уделяется совершенствованию программно-целевого планирования и финансирования в России и за рубежом, обусловлено тем, что данный метод управления расходами бюджета в наибольшей степени отвечает современным требованиям государственного финансового регулирования социально-экономических процессов, так как ориентирует органы власти и организации, прежде всего, на достижение поставленных целей.

Использование программно-целевого метода, в том числе, и на региональном уровне в немалой степени сдерживается отсутствием

теоретико-методологического инструментария обоснования, формирования, оптимизации, реализации и оценки программ развития сложных экономических систем. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» отмечалась необходимость расширения состава и улучшения качества предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах исполнения бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ.

Основным инструментом программно-целевого планирования и управления является целевая программа. Официальное, документальное рождение программ как инструмента планирования, управления относится к началу XX в.

В нашей стране впервые программно-целевое планирование было осуществлено в ходе разработки плана электрификации (ГОЭЛРО), а затем при составлении первых пятилетних планов, которые имели программные разрезы и предусматривали реализацию комплексных программ развития регионов на основе освоения природных ресурсов.

Важным финансовым источником различных форм инновационной деятельности в РФ являются бюджетные ассигнования, за счет которых выполняются целевые комплексные программы, приоритетные государственные проекты. Бюджетные ассигнования формируют российский фонд фундаментальных исследований, а также на долевой основе финансируют федеральный фонд производственных инноваций и пр.

В самом общем виде существующая система бюджетного финансирования инновационной сферы представлена в табл. 4 [5].

В настоящее время все развитые страны рассматривают возможности инновационного пути развития за счет мировых научных достижений, полученных в течение многих столетий. Ограниченные ресурсы, направляемые на инновации, требуют сосредоточения только на некоторых направлениях развития из большого числа возможностей. Поэтому формирование приоритетов национального научно-

технического развития входит в политику всех этих стран. При выборе приоритетов государственным органам следует ориентироваться на вид инноваций, а именно – либо на базисные, либо на улучшающие инновации. Проще определиться с улучшающими инновациями, которые направлены на развитие и улучшение существующих товаров, услуг и технологий.

Сегодняшняя научно-техническая политика федеральных российских властей во многом направлена на инновационный путь развития. Разработан и принят ряд правовых документов, нацеленных на развитие научно-технических разработок и их внедрение. К таким документам, например, относятся:

- Концепция социально-экономического развития России до 2020 года;
- Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»;
- Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации "Ростехнологии"»;
- Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изменениями от 3 июня, 18 декабря 2006 г., 30 октября 2007 г.);
- Федеральная целевая программа «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы»;
- Федеральная целевая программа «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы».

Эти принятые и разрабатываемые правовые акты в той или иной степени касаются государственных приоритетов научно-технической и инновационной политики. Государственное регулирование развития территорий – это специально организуемые системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного функционирования региональных систем, главной целью которых является улучшение качества и уровня жизни населения [6]. Для устойчивого развития государство должно регулировать финансовую сферу регионов. Направления и цели политики государственного регулирования экономики в регионе представлены в табл. 5 [7].

Таблица 4. Система бюджетного финансирования инновационной сферы

Объекты бюджетного финансирования								
Приоритетные направления научно-технического прогресса			Целевые бюджетные фонды			Базовое финансирование стратегического ядра		
Федеральные инновационные программы	Государственные научно-технические программы	Международные проекты и программы	Российский фонд фундаментальных исследований	Российский гуманитарный научный фонд	Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере	Академический сектор, включая высшую школу	Государственные научные центры, лаборатории	Содержание уникальных объектов опытно-экспериментальной базы
Контракты на выполнение госзаказа			Гранты, финансовое обеспечение инициативных перспективных проектов и работ					

Таблица 5. **Направления и цели политики государственного регулирования**

№	Направления и цели
1	Разработка предложений по экономической стратегии развития региона и среднесрочной социально-экономической политике
2	Определение мер по оживлению деятельности предприятий и их экономической активизации
3	Разработка мер по антимонопольной политике
4	Разработка инвестиционной политики
5	Реализация стратегии развития промышленности региона
6	Социально-экономический мониторинг региона
7	Организация системы комплексного прогнозирования в регионе

В частности, основной формой финансового регулирования инновационного развития местной социально-экономической инфраструктуры выступает регулирование через местный бюджет, непосредственно через струк-

туру к объему его доходов и расходов, виды источников финансирования дефицита [8].

Список литературы

1. http://www.minregion.ru/activities/monitor/region_dev_monitor
2. **Герасимов Б.И., Тишина Л.С., Зенчева Н.В.** Организационно-экономический механизм формирования региональных программ социально-экономического развития. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002.
3. **Райзберг Б.А., Лобко А.Г.** Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002.
4. **Троицкая Е.В.** Классификация и обоснование основных подходов к реализации программно-целевого метода на региональном уровне // Вестник ЮУрГУ. – 2009. – № 41.
5. <http://www.dist-ons.ru/modules/innova/section6.html>
6. **Региональная экономика:** учеб. пособие / под ред. М.В. Степанова. – М.: ИНФРА-М, 2001.
7. **Батчаев А.Р., Климов С.М., Ходачек А.М.** Государственное регулирование региональной экономики: учеб.-метод. пособие. – СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2003.
8. **Буйе Р.** Теория регуляции. Критический анализ. – М.: Наука для общества, Рос. гос. гуманит. ун-т, 1997.

Сидорина Ирина Федоровна,
Ивановский государственный химико-технологический университет,
соискатель кафедры финансов и кредита,
телефон (4932) 37-24-61,
e-mail: ifsidorina@mail.ru