

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ФИНАНСОВ И КРЕДИТА

УДК 336.51

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

О.С. Черников

Тверской государственный университет, г. Тверь

Цель настоящего исследования – установить влияние программного бюджета на социально-экономическое развитие региона, определить роль и место основных акторов при формировании и исполнении регионального бюджета. Дана оценка государственной программе как ключевому звену программного бюджета. Указан подход к оценке рисков реализации государственной программы. Определен подход к управлению рисками, учитывающий два фактора: влияние на достижение целей и вероятность реализации риска. Представлены способы нивелирования установленных рисков. Определена роль исполнительных органов государственной власти как администраторов государственных программ. Государственная программа представлена как определяющая в дальнейшем структуру органов власти и порядок их взаимодействия. Такой подход позволяет рассматривать государственную программу как базовый элемент построения сервисного государства, в котором отдельные задачи и функции могут быть переданы на аутсорсинг частным и общественным структурам. Приведен расчет эффективности реализации мероприятий государственной программы. Он строится на расчете эластичности прироста результирующего показателя при росте финансирования соответствующего мероприятия (задачи, государственной программы в целом).

Ключевые слова: *государственная программа, мероприятие государственной программы, риски реализации, эффективность государственной программы.*

Переход на программный бюджет изменил сам смысл бюджетного планирования. В стратегии развития региона или отрасли есть их цель. По каждой государственной программе доводится лимит на ее реализацию, а регион или отрасль самостоятельно определяют приоритеты расходования выделенных средств, конкретные цели, задачи и мероприятия, на которые будут расходоваться средства.

Государственные программы становятся инструментом обоснования необходимых органам власти бюджетных ассигнований и оценки влияния новых расходных обязательств на социально-экономическое развитие региона. Органам власти доступен весь спектр инструментов для достижения целей, возможность долгосрочного отраслевого планирования развития, одновременно повышена ответственность руководителей органов власти.

Важный фактор достижения эффективности расходов – это прозрачность и открытость бюджета. Государственная программа позволяет увязать

величину объема доведенных бюджетных ассигнований с достигнутыми конкретными показателями целей и задач государственной программы.

Методически сложной задачей управления программным бюджетом является управление рисками реализации государственных программ. Кроме того, риски – это наиболее трудно формализуемая категория, не имеющая развитого инструментария идентификации.

Определение и оценка рисков при реализации государственной программы предусматривают:

а) идентификацию риска по влиянию на достижение целей государственной программы;

б) качественную оценку рисков;

в) обоснование предложений по мерам управления рисками в ходе реализации государственной программы.

Принимая во внимание целевой характер государственной программы, оценку рисков целесообразно осуществлять с помощью двух параметров: вероятности и степени влияния на достижение целей государственной программы.

Можно выделить следующие группы рисков, которым подвержены государственные программы:

1. Финансовый риск. Недостаточная величина бюджетных ассигнований для достижения поставленных целей и задач.

2. Кадровый. Недостаточная компетенция специалистов, ответственных за реализацию как отдельных мероприятий государственной программы, так и государственной программы в целом.

3. Инфраструктурный. Отсутствие современной социальной и промышленной инфраструктуры для реализации инновационных мероприятий.

4. Социальный. Неготовность населения и общественных институтов к внедрению современных социальных технологий, недоверие населения как к власти в целом, так и к реализуемым властными структурами отдельным мероприятиям.



Р и с . 1. Группы рисков в сфере реализации государственной программы

Распределение рисков в приведенном квадранте позволяет перейти к стратегии управления рисками исходя из группы рисков в сфере государственной программы (рис. 1), т. е:

а) группа рисков 1 (высокая вероятность и высокое влияние на достижение целей государственной программы) – основной риск для государственной программы. Для рисков указанной группы обязательно прорабатывается стратегия реагирования. Меры по преодолению рисков группы 1 указываются в табл. 1;

б) группа рисков 2 (низкая вероятность и низкое влияние риска) – указанная группа рисков наименее важная для государственной программы. Применяемая стратегия – принятие риска, то есть риск не требует реагирования, только его фиксирования;

в) группа рисков 3 (высокая вероятность наступления, но незначительное влияние риска на достижение целей государственной программы) – стратегия профилактики рисков;

г) группа рисков 4 (низкая вероятность, но серьезные последствия для достижения целей государственной программы) – по указанной группе рисков вырабатывается стратегия прогнозирования и готовности к снижению их последствий, мероприятия указанной стратегии также заносятся в табл. 1.

Меры управления рисками в ходе реализации государственной программы обязательно вырабатывать только для группы рисков 1, имеющих высокую вероятность и высокое влияние на достижение целей государственной программы. По группам 3 и 4 меры по преодолению негативных последствий риска разработать желательно, но не обязательно.

В дальнейшем необходимо проанализировать степень влияния каждого риска на вероятность достижения цели государственной программы. Результаты анализа можно представить в виде следующей таблицы (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Определение и оценка рисков при реализации государственной программы

| № | Наименование риска | Вероятность риска | Влияние на достижение целей государственной программы | Меры по преодолению негативных последствий риска |
|---|--------------------|-------------------|---|--|
| 1 | | | | |

Структура государственной программы определяет организационную схему управления бюджетным процессом. Планирование государственной программы и бюджета – это два неразрывно связанных процесса. Более того, именно на уровне государственной программы принимаются и обосновываются решения о принятии новых бюджетных ассигнований, на этом же уровне происходит арбитраж и определение приоритетов расходов. Структура государственной программы во многом детерминирует структуру исполнительного органа государственной власти – администратора и исполнителя государственной программы (рис. 2). Таким образом, можно говорить о проектной структуре исполнительных органов государственной власти. Подобный подход позволяет достаточно легко переформатировать органы власти в зависимости от стоящих перед отраслью приоритетов и задач.

Очевидно, в дальнейшем это позволит без существенных потерь перейти на аутсорсинг государственных функций. Именно государственная программа является ядром развития сервисного государства, ориентированного на выполнение постоянно меняющихся общественных задач.



Р и с . 2. Место государственной программы в системе управления социально-экономическим развитием региона

В подобных условиях уменьшается роль исполнительных органов государственной власти, как исполнителей государственных функций. Государственная программа, как целеориентированный инструмент, обеспечивает интеграцию разноотраслевых задач в единый документ, что, безусловно, способствует межведомственному взаимодействию и нивелирует противоречия.

Государственная программа содержит в себе инструменты количественной оценки достижения целей, задач и эффективности реализации на уровне субъекта федерации. Прямая корреспонденция отдельных мероприятий государственной программы и расходных обязательств позволяет по-новому подойти к формированию реестра расходных обязательств исполнительных органов государственной власти.

Принятие новых расходных обязательств должно оцениваться по эффективности их исполнения. В качестве её индикаторов служат показатели результативности и эффективности реализации государственных программ.

В качестве оценки целесообразности увеличения финансирования как отдельного мероприятия, так и государственной программы в целом, применим показатель эластичности прироста результирующего показателя к приросту финансирования.

Эффективность финансирования реализации мероприятия (цели, задачи) государственной программы можно рассчитать по следующей формуле (1):

$$\mathcal{E}f_p = \frac{\Delta I_p}{\Delta I_\phi}, \quad (1)$$

где $\mathcal{E}f_p$ – критерий эффективности финансирования мероприятия (цели, задачи) государственной программы;

I_p – индекс результирующего показателя в результате увеличения бюджетных ассигнований;

I_ϕ – индекс увеличения бюджетных ассигнований.

Очевидно, что увеличение финансирования целесообразно только в случае если значение $\mathcal{E}f_p$ превышает 1. Математический инструментарий подобного расчета подробно изложен в ряде работ [1, с. 149; 2, с. 24; 3; 4, с. 359; 5, с. 98].

Таким образом, разрабатывая государственную программу, органы власти решают одновременно несколько задач, обеспечивающих социально-экономическое развитие региона:

- постановка целей и задач работы органов власти в соответствии с приоритетами социально-экономического развития региона;
- разработка бюджета региона;
- разработка планов работы региональных органов власти;
- утверждение параметров оценки эффективности работы органов власти, которые, в свою очередь, являются показателями социально-экономического развития региона – результатов, которых они должны достичь;
- оптимизация организационной структуры органов власти.

Мониторинг исполнения показателей государственной программы (цели, задач и мероприятий государственной программы) позволит объективно оценить эффективность работы каждой отрасли.

Аналитические показатели, рассчитываемые по итогам реализации государственной программы, – инструмент оценки работы органов власти:

- 1) индекс достижения плановых значений показателей государственной программы в отчетном финансовом году;
- 2) критерий эффективности реализации государственной программы (индекс достижения плановых значений / индекс освоения бюджетных средств);
- 3) индекс эффективности организации работы по реализации государственной программы (процент завершения операций государственной программы / процент финансирования).

В заключение можно сделать следующие выводы:

- 1) программный бюджет является действенным инструментом, обеспечивающим достижение требуемых показателей социально-экономического развития региона;
- 2) исполнительные органы государственной власти субъекта федерации управляют процессом социально-экономического развития региона посредством реализации государственных программ;

3) государственная программа представляет собой гибкий инструмент управления социально-экономическими процессами, содержащий внутренние механизмы корректировки и оценки эффективности ее реализации.

Список литературы

1. Kudinov A. N., Tsvetkov V. P., Tsvetkov I.V. Catastrophes in the Multi-Fractal Dynamics of Social-Economic Systems // Russian Journal of Mathematical Physics. 2011. Vol. 18, No 2. Pp. 149–155.
2. Цветков И.В. Самоподобие цен на нефть и фрактальные методы их прогноза // Финансы и кредит. 2011. 21(453). С. 24–30.
3. Kudinov A.N., Krylova O.I., V.P.Tsvetkov, I.V. Tsvetkov// Global warming in mathematical model of multifractal dynamics. Russian journal of earth sciences, vol. 12, Es 3001, doi: 10.2205/2012ES000510, 2012.
4. Черников О. С. Оценка эффективности реализации государственных программ. Опыт Тверской области / Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 4–2. С. 359–367.
5. Черников О.С. Целеполагание как важнейший инструмент повышения эффективности бюджетных расходов на примере Тверской области / Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. №1. С. 98–104.

STATE PROGRAM AS A KEY ELEMENT IN PROGRAM BUDGET DEVELOPMENT

O.S. Chernikin

Tver state University, Tver

The article analyses the program budget influence on the regional social and economic development. The author estimates the state program as a key element in program budget development. The author identifies the approach to the risk assessment within the state program implementation. The risk management includes two factors purpose realization influence and risk possibilities. The study specifies the role of executive organs as administrators of state programs. The state program is considered as a key element of a service state which can use outsourcing and delegate some functions to private and public structures. The author demonstrates the efficiency calculation of the state program implementation based on the growth elasticity of resultant indicator.

Keywords: *state program, state program activity, implementation risks, state program efficiency*

Об авторе:

ЧЕРНИКИН Олег Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления производством Тверского государственного университета, 170100, Тверь, Желябова, 33, e-mail: olegch17@mail.ru

About the author:

CHERNIKIN Oleg Sergeevich – Candidate of economic sciences (Ph.D.), Assistant professor in the Department of Economics and Production Management, 170100, Tver, Zhelyabova Street, 33, e-mail: olegch17@mail.ru

References

1. Kudinov A.N., Tsvetkov V.P., Tsvetkov I.V. Catastrophes in the Multi-Fractal Dynamics of Social-Economic Systems // Russian Journal of Mathematical Physics. 2011. Vol. 18, No 2. Pp. 149–155.
2. Cvetkov I.V. Samopodobie cen na neft' i fraktal'nye metody ih prognoza // Finansy i kredit. 2011. 21(453). S. 24–30.
3. Kudinov A.N., Krylova O.I., V.P.Tsvetkov, I.V. Tsvetkov // Global warming in mathematical model of multifractal dynamics. Russian journal of earth sciences, vol. 12, Es 3001, doi: 10.2205/2012ES000510,2012.
4. Chernikin O.S. Ocenka jeffektivnosti realizacii gosudarstvennyh programm. Opyt Tverskoj oblasti // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika i upravlenie. 2014. № 4–2. S. 359–367.
5. Chernikin O.S. Celepolaganie kak vazhnejshij instrument povyshenija jeffektivnosti bjudzhetnyh rashodov na primere Tverskoj oblasti // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika i upravlenie. 2016. №1. S. 98–104.