

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 Меликсетян Светлана Николаевна

кандидат экономических наук, доцент

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Россия, Ростов-на-Дону

E-mail: m.s88@bk.ru

© 2019 Отришко Марина Олеговна

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы»

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Россия, Ростов-на-Дону

E-mail: starka13@mal.ru

Одной из ключевых целей государственной финансовой политики Российской Федерации является обеспечение повышения благосостояния и улучшение качества жизни граждан. Особое внимание в данном процессе отводится формированию и реализации государственных программ социальной направленности. В статье представлены особенности реализации бюджетных государственных социальных программ, предложен алгоритм эффективного проведения бюджетного мониторинга и алгоритм организации деятельности учреждения социально-культурной сферы по достижению целевых показателей государственных программ.

Ключевые слова: социально-культурная сфера, расходы бюджета, программно-целевой метод, государственные программы, национальные проекты.

В настоящее время в числе приоритетов государственной финансовой политики Российской Федерации находятся вопросы всестороннего гармоничного развития личности индивида в динамично меняющихся условиях цифровой экономики. В тоже время, формирование гармонично развитой личности и общества детерминирует обеспечение благоприятных условий для достойной жизни граждан и раскрытия способностей каждого индивида. Указанные задачи решаются в рамках функционирования социально-культурной сферы государства, именно через нее происходит реализация социальных функций государства посредством проведения социальной и культурной политики [1]. Таким образом, финансовое обеспечение социально-культурной сферы должно соответствовать ключевым направлениям государственной финансовой политики, реализуемой правительством страны и направленной на формирование социального государства.

Поскольку основным источником финансирования социально-культурной сферы выступают средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, рассмотрим основные показатели расходов федерального бюджета в 2017–2021 гг. на социально-культурную сферу (таблица 1, [6]).

На основании данных, представленных в таблице 1 можно заключить:

- наибольший удельный вес в общей величине расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу занимает социальная политика (около 70% от всей суммы расходов на социально-культурную сферу); от 11% до 13% от объема расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу планируются на образование и здравоохранение; на отрасль ЖКХ — около 3%;

- планируется увеличение расходов на образование (43,3% или на 266 млрд. руб.), культуру и кинематографию (35,7% или на 416 млрд. руб.) и ЖКХ (57,6% или на 69 млрд. руб.);

- расходы на социальную политику снизятся примерно на 5% или на 234 млрд. руб. в абсолютном выражении;

- наблюдается снижение расходов на физическую культуру и спорт (49% или на 47 млрд. руб.) и средства массовой информации (27% или на 14 млрд. руб.).

Ранее в научных исследованиях [1] мы отмечали, что, несмотря на государственное участие в развитии социально-культурной сферы, объемы ее финансового обеспечения представляются недостаточными для реализации всех целей государственной политики. В условиях

Рисунок 1. Классификация расходов бюджетов на социально-культурную сферу

Раздел расходов бюджета	Подразделы
05 Жилищно-коммунальное хозяйство	Жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, научные исследования в области ЖКХ и др.
07 Образование	Дошкольное образование, общее образование, профессиональное образование, высшее образование; молодежная политика, прикладные научные исследования в области образования и др.
08 Культура и кинематография	Культура, кинематография, прикладные научные исследования в области культуры и кинематографии и др.
09 Здравоохранение	Медицинская амбулаторная и стационарная помощь, скорая медицинская помощь, санитарно-эпидемиологическое благополучие и др.
10 Социальная политика	Пенсионное обеспечение, социальное обеспечение, охрана семьи и детства и др.
11 Физическая культура и спорт	Массовый спорт, спорт высших достижений и др.
12 Средства массовой информации	Телевидение и радиовещание, периодическая печать и издательства и др.

Таблица 1. Расходы федерального бюджета на социально-культурную сферу в 2017–2021 гг., %

Показатель	2017 (исполнено)	2018 (план)	2019 (план)	2020 (план)	2021 (план)	Темп роста 2021 г. к 2017 г.
Всего	100	100	100	100	100	107,6
ЖКХ	1,8	2,4	2,8	2,8	2,7	157,6
Образование	9,6	11,1	12,2	11,9	12,7	143,3
Культура, кинематография	1,4	1,7	1,8	1,6	1,8	135,7
Здравоохранение	6,8	7,7	9,6	12,9	12,4	194,5
Социальная политика	77,6	74,8	71,7	69,1	68,7	95,3
Физическая культура и спорт	1,5	1,0	0,8	0,8	0,7	51,6
СМИ	1,3	1,4	1,1	1,0	1,0	82,8

нестабильной экономической ситуации на мировых рынках энергоносителей, экономических санкций и незначительных темпов роста ВВП в последние годы для России в среднесрочной перспективе не представляется возможным существенно увеличить бюджетные расходы на отрасли социально-культурной сферы. В этой связи актуализируется необходимость проведения ряда мероприятий, которые позволят выявить резервы роста финансовых ресурсов организаций социально-культурной сферы посредством повышения эффективности и результативности использования предоставляемых бюджетных средств [2; 3].

В мировой практике бюджетного планирования общепризнанным и наиболее действенным способом повышения эффективности и результативности государственных расходов является программно-целевой метод бюджетного планирования. Важным инструментом программно-целевого метода планирования выступают государственные программы, позволяющие комплексно и системно достигать среднесрочные и долгосрочные цели экономической политики страны, обеспечивать прозрачность и обоснованность выбора целей, которые необходимо реализовать в различные временные периоды, а также способы достижения заданных результатов.

Следует отметить, что с 2006 года существовали отдельные попытки применения и апробации в российских условиях программно-целевого метода бюджетного планирования: так, был разработан и реализован ряд ведомственных и

федеральных целевых программ на федеральном и региональном уровнях. Однако завершающим этапом внедрения программно-целевого метода планирования бюджетных расходов следует считать 2014–2016 гг., когда были сформировано 39 государственных программ (включали в себя реализуемые на тот период федеральные целевые программы), сгруппированных по пяти основным направлениям. В настоящее время в Российской Федерации реализуются 43 государственные программы [4].

В Российской Федерации в рамках реализации целей бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019–2021 по направлению стратегической приоритизации расходов бюджета разработан ряд национальных проектов, особенно в социально-культурной сфере (таблица 2) [5; 6].

По данным таблицы 2 можно заключить, что наибольшую долю в расходах на социально-культурную сферу занимает национальный проект «Демография» — около 30% от общей суммы расходов в 2019 году; расходы бюджета на реализацию нацпроекта «Здравоохранение» составляют в среднем 12% от общей суммы расходов; около 6% расходов — на нацпроекты «Образование» и «Жилье и городская среда». Нацпроекты «Наука» и «Культура» в совокупности составляют 3% от общей суммы расходов, что свидетельствует о проблеме остаточного финансирования данных отраслей.

Отметим, что существующие параллельно государственные программы, национальные проекты, федеральные проекты не противоречат

Таблица 2. Параметры финансового обеспечения национальных проектов социально-культурной сферы в 2019–2022 гг.

Наименование	2019		2020		2021		2022		Всего	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Всего по всем национальным проектам	1685,5	100	1862,7	100	2084,8	100	2512,5	100	8145,5	100
Всего по проектам социально-культурной сферы	928,2	55,1	1099,2	59	1073,9	51,5	1120,3	44,6	4221,6	51,8
В том числе национальные проекты:										
НП «Демография»	512	30,4	522,2	28,0	528,8	25,4	474,5	18,9	2037,5	25
НП «Здравоохранение»	159,8	9,5	299,1	16,1	238,8	11,5	256,1	10,2	953,8	11,7
НП «Образование»	103,2	6,1	117,6	6,3	127,7	6,1	116,6	4,6	465,1	5,7
НП «Жилье и городская среда»	105,3	6,2	105,3	5,7	108,4	5,2	172,8	6,9	491,8	6
НП «Наука»	35,2	2,1	41,4	2,2	53,5	2,6	80,4	3,2	210,5	2,6
НП «Культура»	12,7	0,8	13,6	0,7	16,7	0,8	19,9	0,8	62,9	0,8

друг другу и не являются дублирующими. Наоборот, данные программные документы конкретизируют отдельные направления деятельности. Национальный проект включает совокупность федеральных проектов, которые уже содержатся в подпрограммах государственных программ. Кроме того, в формате национальных проектов решена проблема параллельного существования и реализации двух инструментов программно-целевого планирования: государственных программ и федеральных целевых программ. С 1 января 2018 года по решению Правительства Российской Федерации прекращена реализация федеральных целевых программ, которые интегрированы в пилотные госпрограммы.

Таким образом, реализуемые национальные проекты и государственные программы ориентированы на достижение ключевых целей социальной и культурной политики государства, оптимального соотношения результатов и затрат, произведенных с целью сохранения и преумножения культурного наследия, обеспечения благосостояния граждан.

Следует отметить, что эффективность реализации государственных программ во многом зависит от деятельности государственных учреждений, непосредственно оказывающих социально-культурные услуги населению. В этой связи необходимо совершенствовать организацию как функциональной, так и финансово-хозяйственной деятельности каждого отдельного учреждения в контексте достижения целевых показателей, установленных государственными программами и национальными проектами.

С нашей точки зрения, функциональная и финансово-хозяйственная деятельность организаций социально-культурной сферы в настоящее время не ориентирована на достижение показателей эффективности и результативности в силу того, что в самих государственных программах существует немало методологических неточностей, многие показатели не конкретизированы и трудно измеримы. В этих условиях организациям социально-культурной сферы при планировании финансово-хозяйственной и функциональной деятельности на предстоящий период следует применять SWOT-анализ текущего состояния учреждения и соотносить возможности достижения обозначенных в госпрограммах показателей с тем потенциалом, который имеется на настоящий момент.

Отметим, что государственные программы,

безусловно, являются эффективным инструментом реализации стратегических целей государственной финансовой политики в социокультурной сфере. Однако до настоящего времени их реализация не всегда проходит наилучшим образом, что детерминируется в основном отсутствием пока еще длительного опыта их реализации, а также дублированием мероприятий в рамках подпрограмм, несвоевременности и длительности исполнения отдельных мероприятий, методологически непроработанной системы оценки качества и результативности реализации госпрограмм. Особого внимания в данном контексте заслуживают вопросы теории и практики применения должных мер пресечения не только за нецелевое, но и за неэффективное использование бюджетных средств, что, по мнению авторов, еще более актуализирует проблемы обеспечения национальной безопасности страны. Все эти проблемы тормозят реализацию государственных программ в непростых кризисных условиях, и требуют незамедлительного решения на законодательном уровне.

Резюмируя выше изложенное, следует заключить, что процесс нивелирования всех выявленных недостатков программно-целевого планирования, в целом, и государственных программ, в частности, заключается в следующем:

- четкое разделение проблем, решаемых исключительно на федеральном уровне, и тех, которые можно решить на уровне субъектов федерации при планировании и утверждении государственных федеральных и государственных региональных программ, что позволит совершенствовать механизм их финансового обеспечения;

- уточнение отдельных процедур оценки результативности и эффективности реализации государственных программ. Представляется, что оценка качества и результативности мероприятий государственных программ должна стать отдельным разделом в документах стратегического планирования. Объективная оценка эффективности государственных программ Российской Федерации на основе методологии эффективности инвестиционных проектов, социальной эффективности, использование различных источников информации с целью объективной оценки полученных результатов повысит результативность использования бюджетных средств, снизит коррупционные риски в управлении общественными финансами;

- разработка и конкретизация показателей эффективности и результативности при оценке реализации государственных программ. Как показывает анализ, в отдельных сегментах социально-культурной сферы, находящихся не под столь пристальным вниманием органов государственной власти и местного самоуправления (в частности, молодежная политика), несмотря на наличие такого стратегического документа как «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», до сих пор отсутствуют какие-либо критерии и измеримые показатели, позволяющие оценить эффективность производимых расходов в данном сегменте и конечный результат.

Библиографический список

1. Меликсетян С.Н. Финансовый аспект реализации концепции социального государства в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 20 (302). — С. 46–60.
2. Глушакова О.В. Современные тренды и проблемы развития национальной системы публичного управления общественными финансами // Финансы и кредит. 2019. № 6. — С. 1353–1372.
3. Романова Т.Ф., Максимов А.В., Андреева О.В., Отришко М.О. Современные вызовы финансовой политики государства в социальной сфере // European Research Studies Journal, Volume XXI, Special Issue 1, 387–396, 2018
4. Гайдаржи С.И., Сычева Н.А. Эволюция методологии и современные проблемы разработки инвестиционной составляющей социальных государственных программ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 5 (437). — С. 13–26.
5. Бозиева И.А. Финансирование инноваций: национальные проекты и необходимость новых инструментов // Финансы и кредит. 2019. № 5. — С. 1043–1060.
6. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/>