

УДК 334

Роль и место государственных целевых программ в бюджетном устройстве РФ

Ласкина Л.Ю. Кузьмин А.Г., Джеджелава Е.И., Мартынова Н.А.,

Одинцов В.А.

DEI@ansc.ru

В статье рассматриваются вопросы государственного финансирования федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах», раскрываются базовые принципы бюджетного устройства. Приведены виды экономических потерь от ДТП и группировка расходных обязательств пострадавшим.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, федеральные целевые программы, программно-целевой метод, расходы бюджета, виды экономических потерь

Role and place of target programmes in budgeting of Russian Federation

Laskina L.Y., Kuzmin A.G., Djedjelava E.I., Martynova N.A., Odintsov V.A.,
DEI@ansc.ru

Saint-Petersburg state university of refrigeration and food engineering

Article devoted to the questions of state budgeting of federal target program 'Increasing of traffic safety in 2006-2012'. The basic principles of budgeting are discussed. The aspects of economic losses due to traffic accidents and groups of payments to suffered people in traffic accidents are presented.

Keywords: traffic safety, federal target programmes, programe-target method, budjet expenses, aspects of economic losses.

К числу весьма актуальных проблем Российской Федерации относятся вопросы реализации финансового обеспечения автодорожной безопасности. В настоящее время на различных уровнях управления осуществляется поиск

прогрессивных решений для успешного претворения в жизнь Федерального закона «О безопасности дорожного движения», федеральных целевых программ (ФЦП) «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах», «Модернизация транспортной системы России (2002-2010гг), направленных на предотвращение финансовых и социально-демографических потерь от дорожно-транспортных происшествий (ДТП), снижение тяжести их последствий.

Это вызвано необходимостью предотвращения большого количества человеческих жертв, снижением уровня аварийности, значительным экономическим ущербом. Гибель и травматизация граждан в ДТП приводят к снижению материального положения семей, в течение многих лет ложатся дополнительной нагрузкой на бюджеты всех уровней по выплатам различного вида социальных пособий.

Приоритеты государственной политики и основные принципы обеспечения безопасности дорожного движения сформулированы в федеральном законе «О безопасности дорожного движения». Среди них: приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности; приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении; соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения; программно-целевой подход к деятельности по обеспечению БДД.

Несмотря на то, что при реализации государственных функций могут использоваться различные бюджетные методы финансирования, решающими признаны программно-целевые. Они более действенно позволяют использовать государственные инвестиции на создание инфраструктуры, обеспечивающей безопасность дорожного движения. В последние годы в федеральном бюджете на обеспечение БДД стали предусматриваться значительные ассигнования, в том числе на обеспечение экономики современной автодорожной инфраструктурой (табл.2):

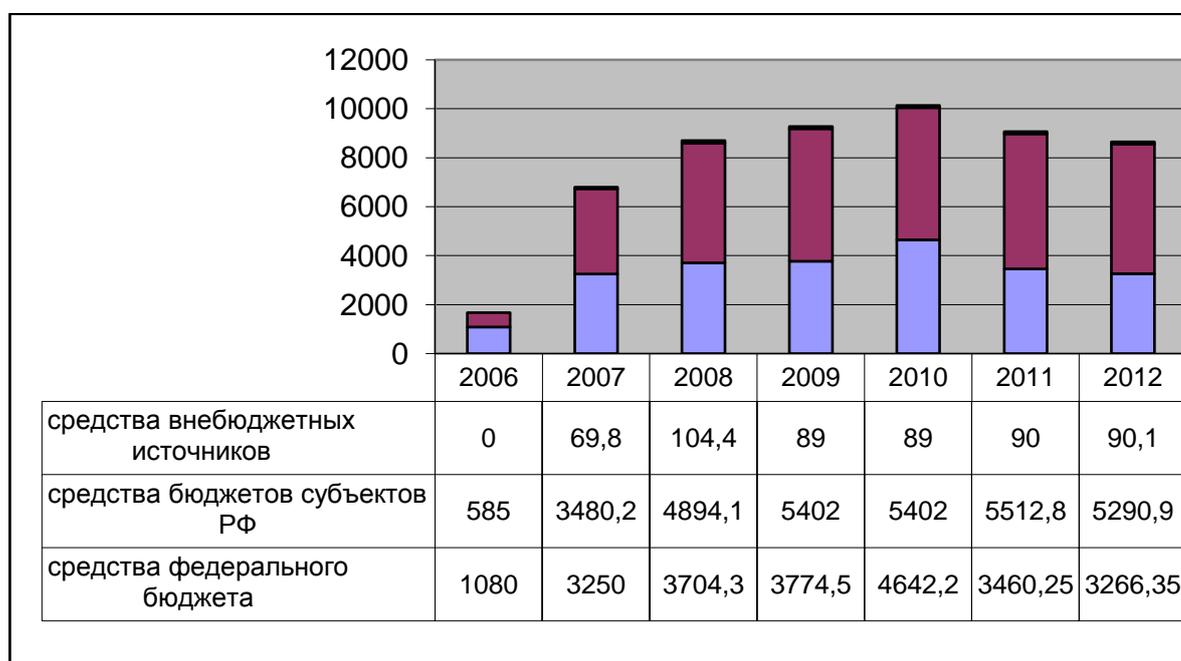
Табл. 1 Расходы федерального бюджета на развитие транспорта и транспортной инфраструктуры

	2007 г.	2008 г.		2009 г.
	Млрд руб.	Млрд руб.	рост 2007 г., %	Млрд руб.
1. Развитие транспортной инфраструктуры				
1.1 ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» Из них:	141,7	199,6	40,9	219,4
субсидии субъектам Российской Федерации на строительство и реконструкцию автодорог	39,4	47,2	19,8	40,0
1.2 ФЦП «Глобальная навигационная система»	0,2	0,2	-	0,2
1.3 ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»	0,1	0,4	150,0	0,4
2. Поддержка функционирования транспорта и дорожного хозяйства				
2.1 Дорожное хозяйство	2,4	2,4	-	2,4
2.2 Субсидии бюджетам субъектам РФ	35,0	35,0	-	35,0

Обращает на себя внимание достаточно неритмичное выделение средств в течение установленного срока реализации Программы (рис.1). Около 70% объемов финансирования предусматривается на 2009-2012 гг., то есть спустя три года от начального срока ее реализации. Такая ситуация повышает риск недостижения заявленных показателей результативности из-за сокращения возможностей маневрирования средствами в пользу наиболее эффективных мероприятий.

Отношения, регулируемые государством в области обеспечения БДД, достаточно сложны, они затрагивают деятельность органов управления всех уровней власти, интересы большого количества граждан Российской Федерации, организаций различных форм собственности. Участники дорожного движения и обеспечения его безопасности относятся к разным

секторам экономики страны, вследствие чего имеют место различная мотивация и реализуемые подходы к использованию ресурсов.



рРис.1 Объёмы финансирования ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012годах», млн.рублей

Необходимость учета понесенных расходов отдельно по каждому из секторов экономики - частному, домашними хозяйствами, государственному – обусловлена, прежде всего, сформировавшимися за годы реформ новыми общественно-экономическими отношениями. Рассматривая виды экономических потерь можно предположить, что наиболее значительные расходы от ДТП и мер по их ликвидации и предотвращению, несёт государственный бюджет (рис. 1).

Программа предусматривает результативность мероприятий по обеспечению БДД с позиций оценки потерь от ДТП. Однако в ней имеются достаточно значительные расхождения в экспертных оценках российских и зарубежных специалистов в части объема потерь от ДТП по отношению к валовому внутреннему продукту страны. В основе таких расхождений лежат различные методические подходы к определению наносимого ущерба. Например, нормативная величина одного смертного случая от ДТП в России, применяемая при расчете ущерба, в 14 раз ниже размера, принятого в Евросоюзе, в 23 раза ниже, чем в Канаде, и в 45 раз – в США.[3] В последние годы в виду возрастания объемов наносимого ущерба значимость оценки потерь возрастает, так как суммарные потери от тяжести последствий ДТП

являются для общества дополнительным бременем, снижают возможности для использования публичных финансов в интересах повышения благосостояния граждан.



Рис. 2. Виды экономических потерь от ДТП

Для правильного понимания государственной политики, направленной на ресурсное обеспечение всех мероприятий, связанных с улучшением ситуации на дорогах России, целесообразно привести классическую схему бюджетной системы.

Бюджетная система современной России состоит из трёх звеньев: федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. Встречаемые понятия «местные бюджеты», «бюджеты муниципальных образований», «бюджеты местных органов самоуправления» рассматриваются как синонимы.[1] Такое разделение определено Бюджетным кодексом, принятым в 1998 году и вступившим в силу с 1 января 2000 года.

Знание базовых принципов бюджетного устройства и межбюджетных отношений необходимо для построения эффективной модели организации медицинской помощи в регионе в вертикальном и горизонтальном направлениях, особенно при реализации ключевых задач, финансируемых Правительством Российской Федерации в том числе посредством целевых программ.

Как следует из Бюджетного кодекса РФ, одним из определяющих принципов организации бюджетной системы, является принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, который состоит в закреплении соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Законодатель жёстко разграничил расходы по уровням бюджетной системы следующим образом:

- расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета;
- расходы, совместно финансируемые из бюджетов всех уровней;
- расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ;
- расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Табл. 2 Группировка расходных обязательств по оплате услуг, предоставляемых на безвозмездной основе гражданам, пострадавшим в ДТП

Уровень бюджетной системы	Виды функций и расходных обязательств публично-правовых образований		
	Содержание автодорог и объектов инфраструктуры	Услуги здравоохранения, социального обеспечения и обслуживания	Содержание органов гос. управления, ОМСУ и специализированных учреждений
Федеральный бюджет, государственные внебюджетные фонды	<p>Ликвидация последствий ДТП на автодорогах федерального значения</p> <ul style="list-style-type: none"> - уборка; - восстановление объектов инфраструктуры 	<p>Оказание высокотехнологичной, дорогостоящей медицинской помощи; финансовое обеспечение деятельности медико-социальных экспертных комиссий, осуществляющих экспертизу состояния здоровья для определения инвалидности граждан, пострадавших в результате ДТП; выплата пенсий и оказание мер социальной поддержки</p>	<p>Финансовое обеспечение деятельности ГИБДД, МВД, прокуратуры, органов юстиции, Пенсионного фонда и других организаций, осуществляющих:</p> <ul style="list-style-type: none"> - расследование ДТП; - восстановление движения; - организацию судопроизводства; - оформление пенсионных выплат инвалидам и при утере кормильца; - выдачу документов по запросам

<p>Бюджет субъекта РФ, территориальный фонд обязательного медицинского страхования</p>	<p>Ликвидация последствий ДТП на автодорогах регионального значения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - уборка; - восстановление объектов инфраструктуры 	<p>Оказание амбулаторной и стационарной помощи; оказание мер социальной поддержки</p>	<p>Принятие мер по расследованию ДТП и восстановлению движения силами правоохранительных органов, финансируемых за счет бюджета субъекта РФ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оформление социальных пособий; - выдача документов по запросам потерпевших.
<p>Местные бюджеты</p>	<p>Ликвидация последствий ДТП на автодорогах местного значения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - уборка; - восстановление объектов инфраструктуры 	<p>Оказание скорой и первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, не входящих в систему</p> <p style="text-align: center;">ОМС</p>	<p>Оформление социальных пособий, выдача документов по запросам потерпевших</p>

Функционирование системы целевых программ (как федерального, так и регионального уровня) обязательно должно строиться на принципах, вытекающих из устройства и современного состояния бюджетной системы, к числу которых могут быть отнесены следующие [2]:

- разграничения полномочий и ответственности между органами власти;
- уникальности задач и программных мероприятий;
- единства нормативно-правовой базы;
- соблюдения экономических интересов всех участников;
- инновационно-инвестиционной ориентации;
- актуальности и своевременности бюджетных расходов.

Принцип разграничения полномочий и ответственности между органами власти подразумевает, в первую очередь, определение степени участия в программах каждого из заинтересованных ведомств. Полномочия должны определяться не только для государственного заказчика целевой программы, но и для органов государственной власти всех уровней бюджетной системы, которые непосредственно осуществляют разработку и принятие проекта целевой программы, ее реализацию и финансовое обеспечение.

Принцип уникальности задач и программных мероприятий указывает на необходимость устранения дублирования мероприятий в рамках всей системы целевых программ. Соблюдение этого принципа не позволит создать новую программу, если ее провозглашенные цели совпадают с целями уже существующих программ.

Принцип единства нормативно-правовой базы подразумевает для всей системы целевых программ общую правовую основу, единые стандарты оценки задач и результатов программных мероприятий, типовые процедуры привлечения средств внебюджетных источников, а также единые механизмы преобразования программ (например, из региональной - в федеральную или из федеральной - в ведомственную).

Принцип соблюдения экономических интересов всех участников вытекает из особенностей осуществления государственных инвестиций в рыночной экономике. Все участники реализации целевых программ в лице федеральных и региональных органов власти, а также коммерческих организаций, объединяя свои финансовые и материальные ресурсы для достижения программных целей, рассчитывают на получение экономического, социального, бюджетного эффекта.

Принцип инновационно-инвестиционной ориентации свидетельствует о том, что в состав проблем, решаемых программным способом, включаются задачи преимущественно инвестиционной направленности развития

научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012гг.» составляет 2704,5 млн.руб. или 10,3% от запланированных затрат федерального бюджета на реализацию программы.

Принцип актуальности и своевременности бюджетных расходов выражает взаимосвязь целевых программ с приоритетами государственной политики. В рамках целевых программ обеспечивается концентрация финансовых ресурсов именно на тех объектах, которые имеют существенное значение для достижения стратегических и тактических целей государства, регионов и частных инвесторов.

Перечисленные принципы характеризуют разные стороны организации системы целевых программ, поэтому одновременность и комплексность их соблюдения являются важным условием повышения эффективности управления государственными расходами.

Рассмотрим, в какую сторону происходит перераспределение средств бюджетов различных уровней подчинения при проведении мероприятий ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012годах» в здравоохранении Вологодской области. Ранее, основная тяжесть лечебных мероприятий приходилась на ЛПУ, которые расположены вдоль федеральной трассы М-8. К ним относятся следующие учреждения второго уровня оказания медицинской помощи: Грязовецкая ЦГБ, Сямженская ЦРБ, Верховажская ЦРБ, Сокольская ЦРБ. Соотношение количества больных, пострадавших в ДТП и получивших помощь в учреждениях второго уровня, и Вологодской областной клинической больницы, относящейся к ЛПУ первого уровня оказания медицинской помощи за 2008-2009гг., составляла 78% к 22%.

Инфраструктура и материально-техническая база центральных районных (городских) больниц явно недостаточна для оказания квалифицированной помощи больным с сочетанными, множественными травмами. Анализ парка диагностического оборудования показал, что на балансе этих ЛПУ числятся рентгенологические установки, приобретённые до 2002 года. К настоящему времени ресурс этой техники выработан полностью. Только в Сокольской ЦРБ имеется соответствующее оборудование, приобретённое в период после 2005 года. Переоснащение этих лечебных учреждений силами местных и муниципальных бюджетов затруднено дефицитом финансирования.

Очевидно, что при таком раскладе невозможно реализовать качественную медицинскую помощь при сложных ДТП.

В результате развёртывания в рамках ФЦП крупного травмацентра на базе многопрофильного учреждения областного подчинения, финансовые потоки распределяются в пользу Вологодской областной больницы, где пациенты гарантированно обеспечены качественной медицинской помощью на всех этапах лечения.

Кроме того, органами Росфиннадзора, Минздравсоцразвития и непосредственно департаментом здравоохранения Вологодской области на постоянной основе будет обеспечен контроль за целевым использованием денежных средств федерального бюджета, полученные из регионального фонда софинансирования социальных расходов (РФССР)

Список литературы:

1. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник/ М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. –М.:Юрайт-Издат,2007.- 543стр.
2. Швецов Ю.Г., Миркина И.В. Целевые программы как инструмент управления государственными расходами.// Финансы, №4, 2009
3. Крепышева Н.В. Программно-целевое финансирование в системе обеспечения безопасности дорожного движения // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - 2008. - №2. – С. 48 - 54 – 0,9 п. л.