

УДК 332

**ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПРИМЕРЕ РСО-АЛАНИЯ**

Дзобелова В.Б., Олисаева А.В., Магометова М.Ю.

*ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет
имени Коста Левановича Хетагурова», e-mail: dzobelova@mail.ru*

Основным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, относящиеся к жизнеобеспечению населения. Одной из основных проблем, мешающих вести работу по повышению эффективности расходования средств региональных и местных бюджетов, является недостаточный уровень менеджмента в общественном секторе. По экспертным оценкам, обеспечение полного финансирования текущих расходов местных бюджетов может быть осуществлено за счет принятия комплексных мер, включающих: сокращение издержек оказания бюджетных услуг; оптимизацию количества и изменение структуры оказываемых услуг; увеличение стоимости бюджетных услуг, оплачиваемых потребителями; ревизию и сокращение льгот, наведение порядка с их получением; сокращение несанкционированного пользования общественными услугами и т.п. В статье исследуются особенности формирования и исполнения расходов местных бюджетов Российской Федерации в современных условиях, выявление проблем и определение направлений повышения эффективности использования бюджетных средств. Рассматривается реформирование бюджетного сектора Российской Федерации и внедрение модели бюджетирования, ориентированного на результат, а также преимущества использования БОР для правительства, учреждений, общества.

Ключевые слова: бюджет, показатели, анализ, экономика, местный бюджет, расходы, доходы, финансирование

**PROBLEMS AND MAIN DIRECTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY
OF USE OF MEANS OF LOCAL BUDGETS IN THE RUSSIAN FEDERATION
ON THE EXAMPLE OF NORTH OSSETIA-ALANIA**

Dzobelova V.B., Olisaeva A.V., Magometova M.Y.

*North-Ossetian State University named after Kosta Levanovich Khetagurov,
Vladikavkaz, e-mail: dzobelova@mail.ru*

The main use of funds of local budgets are the costs related to the livelihood of the population. One of the main challenges to improving the efficiency of spending by regional and local budgets, is the insufficient level of management in the public sector. According to expert estimates, ensuring full funding of current expenditures of local budgets can be implemented through the adoption of comprehensive measures, including: reducing the costs of providing public services; optimization of the number and change of structure of rendered services; -increase the cost of medical services paid by customers; revision and reduction of benefits, bringing order to their obtaining; a reduction in unauthorized use of public services etc. In the article the features of formation and execution of local budget expenditures of the Russian Federation in modern conditions, identification of problems and definition of directions of increase of efficiency of use of budgetary funds. Describes the reforming of budgetary sector of the Russian Federation and implementation of the budgeting focused on result, and also the benefits of using programs for the government, institutions, society.

Keywords: budget, metrics, analysis, Economics, local budget, expenses, income, financing

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Оно призвано решать и регулировать различные экономические, политические, экологические и в первую очередь социальные вопросы, возникающие на местном уровне. Более трети расходов местных бюджетов составляют расходы на образование, а суммарные расходы местных бюджетов на образование, ЖКХ, здравоохранение и физическую культуру составляют около 70% всех расходов местных бюджетов. Вместе с тем расширение социальных функций местного самоуправления не сопровождается адекватным перераспределением ресурсов

в его пользу. Органы местного самоуправления не имеют реальной возможности самостоятельно и в достаточном размере формировать собственные бюджетные средства; местные бюджеты наполняются в основном за счет финансовых доходов, источники и объемы которых этим органам неподконтрольны, в результате чего складывается устойчивый дисбаланс между повышенными расходными обязательствами и слабыми доходными возможностями местных бюджетов.

Высокой социальной значимостью местных бюджетов обусловлена важность эффективности расходов, повышение которой является сегодня приоритетной задачей,

стоящей перед органами государственной власти и местного самоуправления.

Хотя для местных бюджетов, несомненно, характерны нерациональные расходы, их слабая обеспеченность собственной доходной базой и довольно сильная зависимость от региональных бюджетов препятствуют оптимизации расходов местных бюджетов. Отсутствие реальной возможности определения рыночной стоимости земли и иной собственности, слабая возможность свободного перемещения трудовых ресурсов и ряд других факторов также являются серьезными проблемами на пути поиска решений повышения эффективности использования средств.

Нормативная база в недостаточной мере регулирует все этапы расходования денежных средств территориальных бюджетов; не имеется системы, стимулирующей и контролирующей работу органов государственной власти и местного самоуправления, а также отдельных служащих по проведению более рациональной политики в отношении бюджетных расходов.

В условиях нехватки доходов продолжается привлечение заемных средств на финансирование текущих расходов местных бюджетов, что в мировой практике считается неприемлемым.

Недостаточно используемым механизмом повышения эффективности расходов бюджетных учреждений является лимитирование потребления ресурсов в натуральных показателях.

Пока не всегда в полной мере применяется практика контрактации – найма органами государственной власти и местного самоуправления частных компаний для оказания населению услуг, ранее традиционно предоставляемых организациями общественного сектора.

По мнению специалистов, обеспечение полного финансирования текущих расходов местных бюджетов может быть осуществлено за счет принятия комплексных мер, включающих сокращение издержек оказания бюджетных услуг, оптимизацию количества и изменение структуры оказываемых услуг, увеличение стоимости бюджетных услуг, оплачиваемых потребителями, ревизию и сокращение льгот, сокращение несанкционированного пользования общественными услугами и т.п.

При подготовке мероприятий по оптимизации расходов местных бюджетов следует исходить из того, что основным условием рационального и эффективного расходования бюджетных средств среди прочего является принцип самостоятельности бюджетов, который определяет право

и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в том числе определять формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансируемых за счет бюджетов других уровней).

Наиболее широко применяемым и, как показывает практика, одним из самых эффективных направлений реформирования бюджетного сектора Российской Федерации является бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), реализуемое с середины 2000-х годов.

До недавнего времени самой распространенной моделью управления общественными финансами являлась модель постатейного бюджетирования. Главная цель постатейного бюджетирования состоит в обеспечении целевого использования средств. Однако многолетний опыт использования данной модели в разных странах мира продемонстрировал низкую степень ее эффективности: это приводит к низкому уровню ответственности и инициативности нижнего звена государственного управления, отсутствию заинтересованности в экономии средств.

Впервые попытка по внедрению элементов БОР была предпринята в США. В 1949 году назначенная президентом Труманом комиссия Гувера рекомендовала Федеральному Правительству США придерживаться принципов бюджетирования, ориентированного на результаты (performance budgeting), «формируя бюджет на основе выполняемых функций, деятельности, проектов». Сегодня в публичных финансах РФ бюджетирование, ориентированное на результат, определяется как методологический подход к планированию и исполнению государственного и местных бюджетов, при котором используются методы распределения бюджетных ресурсов в согласовании с целями, задачами и функциями государства и с учётом меняющихся приоритетов государственной политики. Кроме того, в подходе предполагается контроль результативности расходования бюджетных средств путём оценки достижения количественных и качественных показателей исполнения.

По сравнению с моделью постатейного бюджетирования, БОР обладало целым рядом преимуществ.

Преимущества использования БОР для правительства:

- регулярное получение более полной информации о реализации государственных задач и использовании бюджетных средств в различных сферах деятельности государства;

- более эффективное распределение бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов благодаря получению более точной и полной информации о результатах реализации программ в соответствии с приоритетами государственной политики;

- экономия бюджетных средств за счет повышения эффективности работы государственного сектора;

- возможность сравнения нескольких предлагаемых вариантов программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;

- предпосылки для повышения контроля за деятельностью министерств и ведомств путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;

- выявление и упразднение дублирующих друг друга программ, неэффективных программ.

Преимущества использования БОР для учреждений:

- возможность самостоятельного расходования бюджетных средств для достижения поставленных результатов (самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат при соблюдении лимитов ассигнований и в рамках программ);

- возможность установления взаимосвязи между ожидаемыми результатами реализации программ и объемом требуемых для этого ресурсов, что позволяет лучше планировать деятельность;

- возможность подкрепления запросов об увеличении бюджетного финансирования экономически обоснованным расчетом эффективности реализации программы.

Преимущества использования БОР для общества:

- бюджетирование, ориентированное на результат, позволило понять, какие цели ставит перед собой правительство, насколько поставленные цели отвечают потребностям населения, в какой степени этих целей удается достичь и какой ценой.

Одним из важнейших элементов бюджетирования, ориентированного на результат, на стадии формирования бюджета являлась оценка полной стоимости бюджетных программ и услуг. Сформулировав цели и задачи, учреждения должны были определить, какой комплекс мероприятий, действий потребуются для их достижения, а также оценить свои расходные потребности на реализацию этих мероприятий. Оценка расходных потребностей должна была производиться на основе расчета полной стоимости бюджетных программ и услуг, чего во многих случаях не могла обеспечить существующая в то время система

учета. В частности, расчет стоимости часто производился без учета амортизации основных фондов, административных и прочих расходов. При формировании программно-целевого бюджета в бюджеты программ должны были включаться все расходы, связанные с реализацией программы: расходы на планирование работы, непосредственное предоставление услуг, административное управление программой, мониторинг реализации программы и др.

Бюджетирование, ориентированное на результат, требовало, чтобы расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций были разбиты по видам деятельности, направленным на достижение поставленных целей. Для каждого вида деятельности органа управления была своя программа.

Программы представляли собой комплекс мероприятий, необходимых для достижения запланированных целей и задач.

Реформирование бюджетного процесса, ориентированного на внедрение БОР, позволило добиться реализации целого ряда задач, среди которых можно отметить следующие:

- бюджетная классификация Российской Федерации приблизилась к требованиям международных стандартов;

- был введен интегрированный с бюджетной классификацией план счетов бюджетного учёта, основанный на методе начислений и обеспечивающий учёт затрат по функциям и программам;

- произведено упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств;

- в перспективный финансовый план, ежегодно смещаемый на год вперед, были включены распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период;

- в практику бюджетного процесса было введено формирование ведомственных целевых программ, в рамки которых была включена значительная часть бюджетных расходов, осуществляемых по сметному принципу. Федеральные целевые программы были переориентированы на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности;

- произведен переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными

программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов;

– произошло значительное расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 года Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

Для того чтобы все преимущества БОР полностью реализовались, требуется достаточно длительное время и тщательно разработанный план, так как ускоренное проведение реформы без необходимой подготовки может привести к отрицательным результатам.

Кроме того, международный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, позволил определить оптимальных «кандидатов» для осуществления пилотных проектов, в роли которых выступили государственные учреждения, обладающие следующими характеристиками: деятельность государственных учреждений, участвовавших в эксперименте, должна была быть конкретной, относительно легко измеримой и оцениваемой; государственные учреждения должны были иметь хорошо развитую систему экономического администрирования.

В экономической литературе часто понятия «программно-целевое бюджетирование» и «бюджетирование, ориентированное на результат» отождествляются. Однако, по мнению многих специалистов, это не совсем верно, поскольку «бюджетирование, ориентированное на результат» – понятие более широкое и представляет собой совокупность трех взаимосвязанных элементов:

- среднесрочного бюджетного планирования;
- программно-целевого метода распределения расходов;
- системы контроля оценки результативности бюджетных расходов.

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных средств исходя из общественной значимости ожидаемых и конкретных результатов их использования с учетом приоритетов го-

сударственной экономической политики. В свою очередь, планирование расходов бюджетов, с целью предоставления общественных благ, может реализовываться с помощью сметного, нормативного и программно-целевого бюджетирования. Таким образом, программно-целевое бюджетирование является одним из способов реализации механизма бюджетирования, ориентированного на результат.

Следует уточнить, что в самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, можно представить как систему формирования и исполнения бюджета, которая отражает взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. При этом в рамках перехода бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами» (затратами) на управление «результатами» основные акценты делаются на повышении ответственности и расширении самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров.

При этом основополагающей основой бюджетирования, ориентированного на результат, является выявление непосредственных и конечных результатов расходования бюджетных средств и других бюджетных показателей, на основании которых можно делать выводы о степени достижения поставленных целей. В то время как программное бюджетирование представляет собой процесс составления бюджетов, ориентированных на достижение осуществляемых государственных расходов посредством финансирования целевых программ.

Федеральный опыт разработки программ показывает, что соблюдение указанных требований – весьма сложная задача. Поэтому органы местного самоуправления при формировании порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, прочих актов, устанавливающих требования к программам, должны найти баланс между соответствием подходам федерального уровня, спецификой муниципалитета и особенностями сложившейся в нем системы управления.

Среди важнейших эффектов от внедрения государственных программ обычно указываются следующие:

- деятельность министерств и ведомств направлена на приоритетные аспекты развития и стратегические цели;
- программный бюджет позволяет проведение более жесткой бюджетной политики;
- повышается качество управления бюджетными средствами.

Список литературы

1. Агузарова Ф.С., Хохоева З.В. Значение налогов в повышении инвестиционной активности в Северо-Кавказском федеральном округе // *Фундаментальные исследования*. – 2014. – № 11–4. – С. 836–839.
2. Волкова В.Н., Яковлева Е.А., Козловская Э.А., Логина А.В., Родионов Д.Г., Рудская И.А. Применение теории систем и системного анализа для развития теории инноваций: монография. – СПб.: Изд-во Политехнического университета, 2013. – 352 с.
3. Гацалова Л.Б., Парсиева Л.К. Инновационные подходы регулирования региональной политики занятости в условиях экономической нестабильности // *Современные проблемы науки и образования*. – 2013. – № 5.
4. Гацалова Л.Б., Парсиева Л.К. Современные механизмы регулирования региональной демографической политики в условиях экономической нестабильности // *Современные проблемы науки и образования*. – 2013. – № 5.
5. Калоев Н.И., Попова А.Х., Калоева А.Н. Использование информационных технологий в модульной системе обучения и рейтинговой оценке знаний студентов // *Информационные технологии и системы. Наука и практика*. – Владикавказ, 2009. – С. 137–138.
6. Козловская Э. А., Яковлева Е.А., Бучаев Я.Г., Гаджиев М.М., Демиденко Д.С., Экономика и управление инновациями: учебник. – 3-е издание (гриф УМО 080200 Менеджмент (профиль «Инновационный менеджмент»)). – М.: Экономика, 2012. – 357 с.: ил. – (Высшее образование).
7. Цуциева О.Т. Региональная экономическая политика: сущность, модели и механизмы реализации // *Вестник Калмыцкого университета*. – 2009. – № 7. – С. 56–61.
8. Тадтаева В.В. Рынок производных финансовых инструментов в России: проблемы и пути решения // *Право и инвестиции*. – 2013. – № 3–4. – С. 111–113.

References

1. Aguzarova F.S., Hohoeva Z.V. Znachenie nalogov v povyshenii investicionnoj aktivnosti v Severo-Kavkazskom federalnom okruge // *Fundamentalnye issledovaniya*. 2014. no. 11–4. pp. 836–839.
2. Volkova V.N., Jakovleva E.A., Kozlovskaja Je.A., Loginova A.V., Rodionov D.G., Rudskaja I.A. Primenenie teorii sistem i sistemnogo analiza dlja razvitija teorii innovacij: monografija. SPb.: Izd-vo Politehnicheskogo universiteta, 2013. 352 p.
3. Gacalova L.B., Parsieva L.K. Innovacionnye podhody regulirovanija regionalnoj politiki zanjatosti v uslovijah jekonomichekoj nestabilnosti // *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija*. 2013. no. 5.
4. Gacalova L.B., Parsieva L.K. Sovremennye mehanizmy regulirovanija regionalnoj demograficheskoj politiki v uslovijah jekonomichekoj nestabilnosti // *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija*. 2013. no. 5.
5. Kaloev N.I., Popova A.H., Kaloeva A.N. Ispolzovanie informacionnyh tehnologij v modulnoj sisteme obuchenija i rejtingovoj ocenke znanij studentov // *Informacionnye tehnologii i sistemy. Nauka i praktika. Vladikavkaz*, 2009. pp. 137–138.
6. Kozlovskaja Je. A., Jakovleva E.A., Buchaev Ja.G., Gadzhiev M.M., Demidenko D.S., Jekonomika i upravlenie innovacijami: uchebnik. 3-e izdanie (grif UMO 080200 Menedzhment (profil «Innovacionnyj menedzhment»)). M.: Jekonomika, 2012. 357 s.: il. (Vyshee obrazovanie).
7. Cucieva O.T. Regionalnaja jekonomicheskaja politika: sushhnost, modeli i mehanizmy realizacii // *Vestnik Kalmyckogo universiteta*. 2009. no. 7. pp. 56–61.
8. Tadtava V.V. Rynok proizvodnyh finansovyh instrumentov v Rossii: problemy i puti reshenija // *Pravo i investicii*. 2013. no. 3–4. pp. 111–113.