

УДК 336.14

**К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ****Андреева О.В.***Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Ростов-на-Дону,  
e-mail: olvandr@ya.ru*

Повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами является важнейшим требованием к деятельности органов власти и управления. Наука и практика выработали широкий арсенал методов, подходов, инструментов, позволяющих обеспечить такую эффективность, однако они имеют много сложных нюансов, особенно в части оценки результативности бюджетных расходов. Выявление необходимости и направлений дальнейшей модернизации государственных и муниципальных финансов в свете требований повышения эффективности управления бюджетными расходами и стало целью настоящего исследования. В статье рассматривается поступательное развитие концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которой уже многие годы продолжается модернизация управления государственными и муниципальными финансами в России и целом ряде зарубежных стран. Подчеркивается, что данная концепция эволюционирует, порождая новые инструменты и методы. Необходимо продолжать научный поиск в направлении исследований обеспечения увязки бюджетного прогнозирования и планирования на основе достоверных прогнозов; осуществления мониторинга результативности бюджетных расходов; повышения согласованности деятельности всех органов власти в бюджетном процессе, ориентированном на результат; обеспечения максимальной прозрачности и открытости бюджетных данных; вовлечения граждан в бюджетный процесс и др. Чрезвычайно актуальными для научных исследований выступают проблемы методологии бюджетных обзоров и их внедрения в практику управления государственными и муниципальными финансами.

**Ключевые слова:** финансы, государственные и муниципальные финансы, эффективность, бюджетирование, расходы бюджета

**ON THE ISSUE OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT****Andreeva O.V.***Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, e-mail: olvandr@ya.ru*

Improving the efficiency of state and municipal Finance management is an essential requirement for the activities of government and management bodies. Science and practice have developed a wide range of methods, approaches, and tools to ensure such effectiveness, but they have many complex nuances, especially in terms of evaluating the effectiveness of budget expenditures. The purpose of this study is to identify the need and directions for further modernization of state and municipal finances in the light of the requirements for improving the efficiency of budget expenditure management. The article considers the progressive development of the results-based budgeting concept, which has been used for many years to modernize the management of state and municipal finances in Russia and a number of foreign countries. It is emphasized that this concept is evolving, giving rise to new tools and methods. It is necessary to continue the scientific search in the direction of research on linking budget forecasting and planning based on reliable forecasts; monitoring the effectiveness of budget expenditures; improving the coherence of all government bodies in the result-oriented budget process; ensuring maximum transparency and openness of budget data; involving citizens in the budget process, etc. The problems of methodology of budget reviews and their implementation in the practice of state and municipal Finance management are extremely relevant for scientific research.

**Keywords:** finance, state and municipal finance, efficiency, budgeting, budget expenditures

В последние годы происходят существенные изменения в управлении государственными и муниципальными финансами, связанные с комплексным реформированием не только государственного управления, но и с внедрением методов управления эффективностью расходования бюджетных средств.

Семнадцать лет назад в нашей стране был инициирован переход к концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), когда на первый план непосредственно выходит управление по результатам, а не управление затратами на их

достижение. К настоящему времени термин БОР встречается все меньше в научных публикациях, однако суть происходящих не только в России, но и в развитых странах процессов трансформации управления государственными и муниципальными финансами соответствует идеологии данной концепции [1, с. 101]. Деятельность органов власти всех уровней публично-правовых образований должна подвергаться адекватной оценке ее эффективности в целом, а в частности – включающей оценку эффективности управления государственными и муниципальными финансами, в том

числе оценку результативности бюджетных расходов [2, с. 77]. Исследования в данном ракурсе не теряют своей актуальности.

В Российской Федерации в рамках реформирования бюджетного процесса, начатого ещё в 2000-х гг., было предпринято много мероприятий по достижению эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Необходимость проведения реформы бюджетного процесса была обусловлена тем, что в стране отсутствовали включённые в бюджетный процесс механизмы обеспечения результативности бюджетных расходов. Суть заявленной реформы была обозначена как переход от «управления затратами» к «управлению результатами» [3, с. 87].

Современные стороны экономической жизни страны внесли существенные коррективы в задачи и цели государства. Их реализация обусловлена наличием хорошо организованной бюджетной политики государства. Важно формирование не только доходов бюджета, но и эффективного использования расходной базы бюджетов разных уровней. Проблема достаточной оптимизации и эффективности управления расходами бюджета остаётся в экономике нашей страны одной из главных и обсуждаемых.

Цель исследования – на основе исследования текущей ситуации применения инструментов результативного бюджетирования выявить необходимость и направления дальнейшей модернизации государственных и муниципальных финансов в части повышения эффективности управления бюджетными расходами.

#### **Материалы и методы исследования**

Применен системный подход, анализ и синтез, обобщение. Проводился анализ официальных документов в области бюджетной политики федерального уровня и оценка практики применения управления государственными и муниципальными финансами по результатам.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Целью бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, ещё в рамках начатой в 2004 г. административной реформы, стало в том числе формирование и исполнение государственного бюджета прозрачнее. В рамках программно-целевого финансирования появилась возможность перераспределять бюджетные средства на наиболее значимые федеральные программы, тем самым уже уходя от нерезультативного исполнения расходов бюджета.

Самое понятие «бюджетирование», заимствованное из зарубежной практики, объединило в себе не только программно-целевые и ориентированные на результат методы управления бюджетными расходами, но и инициативное, проектное, нормативно-подушевое бюджетирование. Не анализируя в данной статье практику данной концепции за рубежом, нужно отметить, что основой её внедрения в первую очередь было программно-целевое бюджетирование.

Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, продолжается в зарубежных странах. Безусловно, опираясь на зарубежный опыт, Россия смогла выстроить свою модель реализации бюджетирования, ориентированного на результат.

В настоящее время одной из главных задач в области совершенствования управления государственными и муниципальными финансами по-прежнему остаётся необходимость увеличения результативности бюджетных расходов. Зарубежный опыт доказал, что программно-целевое бюджетирование значительно повышает эффективность бюджетного процесса не только на стадии планирования, но и на этапе исполнения. Россия переняла огромный зарубежный опыт в сфере применения методологического подхода к планированию бюджета, основанного на принципах бюджетирования, ориентированного на результат. Этот метод является, пожалуй, одним из ключевых элементов управления бюджетной системой Российской Федерации. Как и любое новшество, он претерпевал свои изменения и имел проблемы при его внедрении. Изначально в период с 2004 по 2006 г. он осуществлялся в форме эксперимента.

Многие эксперты и теоретики по-разному высказываются о внедрении принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Так, по авторитетному мнению А.М. Лаврова, несмотря на поздний переход России на данную систему, единая модель среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, применяется на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном), чего нельзя сказать о большинстве развитых стран. Тем не менее вплоть до настоящего времени данная концепция является объектом критики. И это, по мнению А.М. Лаврова, вполне обосновано. Поскольку речь идёт о трудно измеримой оценке эффективности использования денежных средств и деятельности работников исполнительной власти. Критика же внедрения самих бюджетных инструментов, наоборот, способствует их поступательному развитию [4].

Также А.М. Лавров придерживается такого мнения, что «оптимальная бюджетная децентрализация является базовой предпосылкой для повышения эффективности бюджетных расходов». В своей монографии он предлагает «базовую матрицу для достижения бюджетной децентрализации», которая, по его мнению, является главной предпосылкой сбалансированности и устойчивости публично-правовых образований. Три составляющие матрицы – это межбюджетные отношения, бюджетный процесс и бюджетные услуги. Полная прозрачность финансовых данных и бюджетная подотчётность являются основными драйверами на пути повышения эффективности управления бюджетным процессом. Сам А.М. Лавров пишет: «Для эффективного управления общественными финансами Российской Федерации необходимо разграничение полномочий между его участниками, соответствующее требованиям оптимальной бюджетной децентрализации». Логика «оптимальной бюджетной децентрализации» также применима к обеспечению бюджетной устойчивости бюджета, социальной поддержки населения, бюджетной поддержки отраслей экономики, государственных и муниципальных закупок [5].

Россия опиралась в своей практике по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, на доклады зарубежных стран, которые достигали планируемых результатов в пределах определённого объёма затрат, а также на организацию среднесрочного и долгосрочного планирования затрат [6].

Данный опыт являлся очень ценным, поскольку в России, даже в программном формате формирования и исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации, наблюдался дефицит во многих бюджетах публично-правовых образований Российской Федерации, поскольку принимаемые расходные обязательства исполнялись либо нерационально, либо сверх прогнозируемых объёмов затрат.

Одним из инструментов реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, были государственные и муниципальные программы. Формирование и исполнение федерального бюджета России в «программном» формате с классификацией расходов по государственным программам и подпрограммам началось ещё с 2014 г. В настоящее время утверждены и реализуются 43 государственные программы [7]. Ежегодно предоставляются доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. На уровне субъектов и на муниципальном

уровне реализуются некоторые государственные программы федерального уровня и собственные государственные (муниципальные) программы.

За этим следует проблема эффективности использования и управления расходными обязательствами, которая в рамках программно-целевого финансирования является достаточно актуальной. Но наряду с этим возникает много дискуссионных вопросов, по поводу того, как правильно проводить эту процедуру оценки и какими правилами руководствоваться.

Например, эксперты аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, говоря об эффективности применения программного бюджета, ссылаются на то, что методика оценки государственных программ требует совершенствования и должна использовать ряд показателей, таких как степень реализации мероприятий, соответствие запланированному уровню затрат, учёт отраслевых особенностей и другие. А на практике используют только единую и типовую методику, которая не учитывает никаких отраслевых особенностей государственной программы, происходит сравнение только факта с планом и применение целевых индикаторов. Кроме того, в методиках эффективности использования расходов плановый их объём отражается в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи на 31 декабря отчетного года. Нужно отметить, что объёмы сводной бюджетной росписи практически совпадают с фактическими расходами, поэтому оценка не может быть объективна.

Также нужно обратить внимание на то, что эффективность реализации государственной программы не всегда может характеризоваться достижением показателей, поэтому важно оценивать достижение плановых количественных и качественных результатов государственной программы и её подпрограмм [8].

Говоря об усовершенствовании оценки эффективности использования денежных средств в рамках государственных программ, аналитики предлагают рассмотреть возможность применения дополнительных критериев независимой оценки, в том числе применения концепции бюджетирования, ориентированного на результат, внедрения бюджетных обзоров как инструментов реализации бюджетной политики страны.

Данная концепция в течение долгого времени эволюционировала в нашей стране, порождая новые методики управления расходами. Так, например, поменялся характер ответственности отраслевых подразделений за достижение запланированных

результатов в рамках программы, возросла самостоятельность в расходовании финансовых ресурсов.

Безусловно, как и любая концепция, бюджетирование, ориентированное на результат, имеет свои преимущества и недостатки. Утвержденные программы со среднесрочными и долгосрочными целями базируются и отталкиваются от социально-экономической политики государства. Следует отметить некоторые преимущества данной методики: во-первых, это прочная взаимосвязь между стратегическими планами государства и бюджетом, во-вторых, повышение ответственности министерств и ведомств за целевое и эффективное использование бюджетных средств, в-третьих, возможность перераспределения ресурсов в пользу более приоритетных направлений, в-четвертых, это проведение оценки эффективности бюджетного процесса на основе конкретных показателей, в-пятых, повышение прозрачности и открытости бюджетной информации для общественного мнения [9, с. 561]. Но любое вышеупомянутое преимущество требует своих доработок, поэтому, чтобы оно действительно было преимуществом, нужно «заставить» его работать на методику программного бюджетирования.

Увеличение прозрачности бюджета, поиск необходимых инструментов для повышения эффективности управления бюджетными средствами являлись приоритетными направлениями бюджетной реформы. Вместе с тем создавалась и некая нормативно-правовая база, «фундамент» для претворения целей и задач страны в жизнь. Изначально применение методологического подхода к планированию бюджета, основанного на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, существовал с 2004–2006 гг. в виде эксперимента. Но постепенно с годами эта «процедура» набирала всё больше оборотов как в законодательном процессе, так и на практике. По сути, до 2004 г. шёл процесс создания целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, вводились формализованные методики распределения межбюджетных трансфертов, шло разграничение полномочий и, следовательно, расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований. С 2004 по 2010 г. осуществлялся переход на трехлетнее бюджетное планирование и к планированию расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств. Следует отметить, что создавалась система мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств. Была предпринята первая

попытка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат [10].

Данная хронология событий говорит о достаточно трудоёмком процессе не только по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, но и в целом о действительном повышении эффективности управления и исполнения бюджетных средств.

Проводимая работа по повышению эффективности бюджетных расходов, безусловно, опирается на передовой международный опыт. Отличительными особенностями лучшей зарубежной практики управления общественными финансами сегодня являются:

1) проведение бюджетных обзоров бюджетных расходов;

2) участие граждан в бюджетном процессе;

3) развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций;

4) повышение полноты и качества финансовой отчётности государственного сектора, цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса [11; 12, с. 956; 13, с. 942].

Утверждение Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 г. олицетворяет собой качественный рывок в социально-экономическом развитии нашей страны в условиях ограниченности бюджетных ресурсов. Если сравнивать данную концепцию с ранее действующим распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», то нужно отметить, что концепция не содержит сведений об уже реализованных результатах, а, наоборот, отражает новые подходы и механизмы оценки эффективности бюджетных расходов и использования бюджетных средств. Это объясняет ориентацию Минфина России на внедрение новых, ранее не используемых инструментов, позволяющих обеспечить более углубленный и комплексный анализ эффективности использования бюджетных средств.

### Заключение

Процедура совершенствования эффективности управления государственными и муниципальными финансами является трудоёмкой и требующей огромных усилий, начиная от её нормативно-правового обеспечения и заканчивая работой над индикаторами государственных программ.

Без сбалансированности бюджетов публично-правовых образований, без налаживания межбюджетных отношений и контроля над ответственностью исполнителей программ, проектов [14, с. 51] нельзя будет говорить о выстраивании налаженного и правильно функционирующего механизма контроля эффективности исполнения бюджетных расходов.

Сама концепция бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), вбирает в себя множество инструментов, направленных на достижение эффективности «работы бюджетных средств», но важно, чтобы каждый из инструментов (отдельно и в совокупности) работал с другими.

Необходимо продолжать научный поиск в направлении исследований обеспечения увязки бюджетного прогнозирования и планирования на основе достоверных прогнозов; осуществления мониторинга результативности бюджетных расходов; повышения согласованности деятельности всех органов власти в бюджетном процессе, ориентированном на результат; обеспечения максимальной прозрачности и открытости бюджетных данных; вовлечения граждан в бюджетный процесс и др.

Безусловно, каждый из инструментов требует своей доработки и, ссылаясь на экономическое содержание и международный опыт применения программно-целевого бюджетирования, нужно понимать, куда двигаться дальше. Каждый раздел Концепции по повышению эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. требует колоссальной работы и усилий по достижению лучших результатов. Чрезвычайно актуальными для научных исследований считаем проблемы методологии бюджетных обзоров и их внедрения в практику управления государственными и муниципальными финансами.

#### Список литературы

1. Вовченко Н.Г., Иванова О.Б., Рукина С.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / Под ред. Н.Г. Вовченко, О.Б. Ивановой, С.Н. Рукиной. Рос-

тов н/Д: Издательско-полиграфический комплекс Рост. гос. экон. ун-та (РИНХ), 2018. 268 с.

2. Андреева О.В. Анализ рейтинговой позиции России в показателях, включающих оценку эффективности деятельности государственного сектора // *The Genesis of Genius*. 2017. № 1. С. 75–78.

3. Иванова Н.Г., Алфименко С.С., Балабанов А.И., Гусева С.В. Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика / Под ред. Н.Г. Ивановой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. 221 с.

4. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/213491804> (дата обращения: 18.04.2020).

5. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.): монография. М.: Издательский дом ВШЭ, 2019. 832 с.

6. Мацейко О.А. Международный опыт внедрения БОР и возможность его применения в России. [Электронный ресурс]. URL: <https://scienceforum.ru/2017/article/2017036165> (дата обращения: 18.04.2020).

7. Портал госпрограмм Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/> (дата обращения: 18.04.2020).

8. Горюва Т., Бганцева Е. Бюджетирование должно быть ориентировано на результат. [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/budzetirovanie-dolzno-byt-orientirovano-na-rezultat-12500> (дата обращения: 18.04.2020).

9. Миленский А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 2–3. С. 558–562.

10. Нестеренко Т.Г. Первый замминистра финансов РФ: улучшить госуправление помогут ИТ-технологии. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/interviews/5534795> (дата обращения: 18.04.2020).

11. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах». [Электронный ресурс]. URL: [https://www.audarinfo.ru/na/editArticle/index/type\\_id/3/doc\\_id/25302/release\\_id/51682/sec\\_id/275688/](https://www.audarinfo.ru/na/editArticle/index/type_id/3/doc_id/25302/release_id/51682/sec_id/275688/) (дата обращения: 18.04.2020).

12. Bogoslavtseva L.V., Karepina O.I., Bogdanova O.Y., Takmazyan A.S., Terentieva V.V. Development of the program and project budgeting in the conditions of digitization of the budget process. *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2020. Т. 87. P. 950–959.

13. Vovchenko N.G., Ivanova O.B., Kostoglodova E.D., Nerovnyaya Y.V., Rykina S.N. Digital transformation of the system of public finances management. *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2020. Т. 87. P. 940–949.

14. Иванова О.Б., Карепина О.И. Развитие государственного финансового контроля за реализацией национальных проектов на региональном уровне // *Финансы*. 2019. № 11. С. 50–56.