

УДК 33 DOI: 10.14451/1.230.97

Инструменты и механизмы оценки эффективности бюджетных расходов и использования бюджетных средств

© 2024 **Калинкин Александр Александрович**

Адъюнкт кафедры экономики и бухгалтерского учета. Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя.

E-mail: alexboomdgm@mail.ru

Ключевые слова: расходы бюджета, эффективность расходов, бюджетный обзор, бюджетный мониторинг, государственное задание, государственные программы, контроль, инструменты, механизмы.

Эффективное расходование бюджетных средств является одной из важнейших задач правительства любого государства, в том числе и России. Для решения этой задачи используются различные инструменты и механизмы. В статье рассмотрены инструменты и механизмы, позволяющие провести оценку эффективности расходов бюджета. В статье уделено внимание внедрению процесса проведения бюджетных обзоров, государственных заданий, государственных программ и бюджетного мониторинга за расходованием бюджетных средств. Выделены недостатки существующей системы контроля и оценки эффективности бюджетных расходов, которые требуют внесения изменений в существующие законодательные и нормативные акты, регулирующие бюджетный процесс и контроль над расходованием бюджетных средств. В статье представлена разработка системы применения инструментов и механизмов оценки эффективного использования бюджетных средств, в которой в качестве инструментов выделены: бюджетные обзоры, бюджетный мониторинг, государственные программы и государственные задания, в качестве механизмов представлены законодательные и нормативные акты, регулирующие бюджетный процесс и органы, осуществляющие контроль над расходованием бюджетных средств. Целью исследования выступает проведение обзора инструментов и механизмов эффективности бюджетных средств и бюджетных расходов. Для достижения цели выделены и решены следующие задачи: проведен обзор инструментов, применяемых в настоящее время и описание их с точки зрения законодательных актов и авторских подходов; определены проблемы применяемых инструментов оценки эффективности бюджетных расходов; предложены направления развития инструментов оценки эффективности бюджетных расходов на региональном уровне. Проведенное исследование может найти отражение в части внесения изменений и разработки методических указаний оценки эффективности бюджетных расходов на всех уровнях власти. Теоретико-металогическое значение темы исследования заключается в систематизации инструментов и механизмов эффективности расходования бюджетных средств, выделении факторов, влияющих на их применение в государственных органах на всех уровнях власти. Практическое значение имеет применение предлагаемых изменений в законодательные и нормативные акты.

Любое государство ставит своей главной задачей повышение эффективности расходования бюджетных средств. Это происходит из-за того, что потребность в финансировании постоянно растет, так как государство выполняет все большее количество задач и функций. В современных условиях, когда свободные ресурсы ограничены (в том числе и бюджетные), в обществе растет социальная напряженность, которая обусловлена длительным ограничением экономической деятельности отдельных субъектов. В то же время, многие из доступных ранее ресурсов оказались недоступными для привлечения на внешние рынки, что привело к росту дефицита бюджета, в создавшихся условиях, необходимо искать и механизмы, и инструменты эффективного использования средств.

Для достижения целей стратегического планирования в условиях дефицита бюджетных средств необходимо корректировать подходы к реализации мероприятий по повышению эффективности деятельности государственных органов. В связи с тем, что в последние годы Минфин России активно внедряет новые инструменты для повышения эффективности использования бюджетных средств, на его уровне ведется активная работа над внедрением новых инструментов, которые позволят более глубоко и комплексно анализировать эффективность использования бюджетных средств. При этом главной целью этой деятельности является не только оценка эффективности, но и выявление неэффективных и неэффективно используемых бюджетных средств и использование их в качестве альтернативы бюджетному финансированию. Для этого требуется более детальный и системный анализ.

Ступникова О. Е. [8] в число применяемых инструментов эффективного использования средств в России и в зарубежных странах относит бюджетный обзор, бюджетный мониторинг, государственное задание, государствен-

ные программы.

Бюджетный обзор как инструмент оценки эффективного использования бюджетных средств рассматривали в своих научных публикациях Рыкова И. Н., Рыков Г. К. [7], Рпаковский И. Д. [5], Лукашов А. И. [4]. В результате предлагаемый авторами инструмент позволил выявить основные проблемы применения бюджетных обзоров с целью эффективного расходования бюджетных средств:

1. Бюджетный Кодекс РФ [1] не предусматривает применение бюджетных обзоров, что осложняет его применение бюджетами;
2. отсутствие методических рекомендаций оценки эффективности бюджетных расходов при помощи бюджетных обзоров не позволяет проводить сравнительный анализ бюджетов субъектов РФ;
3. неготовность (а иногда и сопротивление) государственных органов принимать решения, касающиеся неэффективных и низко результативных расходов бюджета. Так, большинство участников рабочих групп не заинтересованы проводить обзоры бюджетных расходов из-за того, что их собственные бюджетные расходы подвергаются анализу;
4. недостаток времени для проведения аналитических работ в рамках бюджетного обзора.

Система бюджетных обзоров в государственные финансы была введена в 2019 году согласно одобренной Правительством РФ концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 году [3], как основа для повышения эффективности бюджетных расходов и эффективного планирования. Введение бюджетных обзоров необходимо для анализа базовых затрат бюджета и выбора наиболее оптимального варианта экономии.

Обзоры бюджетных расходов – инструмент, предназначенный для определения и сравнения различных вариантов экономии бюджетных

средств с целью их перераспределения на приоритетные задачи.

В ходе проведения бюджетных обзоров (аудитов) поводится:

- охват всех бюджетных расходов обзорами бюджетных расходов в течение каждых шести лет;
- проведение обзоров бюджетных расходов Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов;
- выполнений Минфином России функций по организационному и методическому сопровождению, а также координации проведения обзоров бюджетных расходов.

Государственное задание как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов рассматривали в научных трудах и публикациях Ковтун Л. Р. [2], Ястребова О. К. [9] отмечали, что государственное задание должно соответствовать принципу, согласно которому бюджетирование ведется сверху вниз и расчеты финансовых затрат осуществляются снизу – вверх, что в реальной действительности пока не реализовано. В реальной практике нормативы могут быть подгоняемы к заданному объему бюджета, который обычно находится в пределах объема бюджетных средств, а показатели нормативных затрат – сверху вниз.

В соответствии со ст. 6 БК РФ [1] под государственным заданием понимается документ, содержащий требования к составу и качеству государственных услуг, а также к порядку их оказания. Если же говорить о государственном задании в узком значении, то оно является финансовым инструментом деятельности государственных органов (бюджетные, казенные, автономные). С экономической точки зрения, государственное задание можно рассматривать как результат планирования государственных расходов на социальную сферу.

Но чтобы государственное задание соответствовало требованиям, необходимо контролировать его выполнение. Согласно законодатель-

ству, государственные учреждения обязаны отчитываться перед государством за выполнение государственных заданий. Но для того чтобы повысить эффективность бюджетных расходов, необходимо использовать такие малобюджетные виды контроля, которые можно назвать бюджетным мониторингом. К более трудоемким и дорогостоящим процедурам можно отнести аудиторский аудит, однако в бюджетных учреждениях эффективность не зависит от прибыли, а базируется на показателях экономичности, результативности и продуктивности [8].

Важным фактором, влияющим на достижение поставленных целей, является финансовая чистота исполнителей госзаказа, а также участников казначейской поддержки. Именно для обеспечения прозрачности работы участников казначейства, а также контрагентов был разработан набор средств бюджетного мониторинга [4].

Термин «бюджетный мониторинг» впервые появился в рамках Регламента бюджетного мониторинга и информационного взаимодействия Федерального казначейства, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федеральной налоговой службы в целях проведения Федеральным казначейством бюджетного мониторинга государственных контрактов [6].

Важным фактором, влияющим на достижение поставленных целей, является финансовая чистота исполнителей госзаказа, а также участников казначейской поддержки. Именно для обеспечения прозрачности работы участников казначейства, а также контрагентов был разработан набор средств бюджетного мониторинга.

С 1 января 2022 года вступили в силу ряд законодательных изменений, направленных на сглаживание ограничений по казначейскому сопровождению и бюджетному мониторингу, а также на развитие этих направлений.

В соответствии с изменениями, бюджетный мониторинг системы казначейского платежа является деятельностью Федерального казначейства, направленной на своевременное выявление и пресечение финансовых нарушений. Здесь

следует отметить, что платежи по системе казначейских сборов делятся на две категории – прямые и косвенные. Прямые участники открывают лицевые счета в Минфине России, а косвенные – в региональных финансовых органах. Федеральное казначейство является единственным органом, осуществляющим бюджетный мониторинг всех субъектов бюджетного процесса, вне зависимости от того, где открывается лицевой счет участника казначейского сопровождения. Объектами мониторинга бюджетного процесса являются участники казначейской деятельности, а предметом – их деятельность в сфере ведения счетов и проведения платежей по ним.

Государственные программы как инструмент оценки эффективности бюджетных расходов в своей структуре наиболее полно раскрывают участников, мероприятия и ресурсы.

Государственные программы в России имеют нормативный статус и регулируются законодательством, являются одним из важных инструментов реализации национальных целей развития страны. Около 80% бюджета РФ составляет программное обеспечение.

Для того чтобы оценить эффективность бюджетных расходов, необходимо определить критерии оценки их эффективности. На сегодняшний день главным критерием эффективности программы является стопроцентная выработка показателей и индикаторов в срок, установленный в программе. Однако проблема заключается в том, что данная оценка является некорректной из-за отсутствия четкой взаимосвязи между целями и стратегиями развития; отсутствует четкий контроль над расходом средств на реализацию программ; отсутствуют показатели, которые позволяют оценить результативность программы; практически нет статистических показателей, необходимых для оценки результатов. В программах часто не указываются цели и мероприятия, которые должны быть реализованы в рамках программы, а также отсутствует прямая связь между объемами выделенных средств и их эффективностью. Реализация государственных программ не соответствует плановым показате-

лям на 100% [10].

Бюджетный кодекс содержит отдельное понятие «федеральные адресные инвестиционные программы», в которых отражены все бюджетные инвестиции и субсидии, которые направляются на строительство или приобретение объектов капитального строительства. Экономический эффект от приобретения или увеличения госимущества может быть выражен в улучшении экологической ситуации, обеспечении современной жилищной инфраструктурой, развитии материальной базы системы образования, здравоохранения и т. д.

Нормативно-правовое регулирование капиталовложений, в том числе с использованием средств федерального бюджета, осуществляется на основании Градостроительного кодекса, бюджетного кодекса РФ, а также актов, принятых Минфином и Министерством строительства. Если рассматривать последствия внедрения механизма обоснования инвестиций с позиции финансиста, то он способствует повышению достоверности определения стоимости объекта капитального строительства, а также повышает эффективность использования средств бюджета. В свою очередь, представители строительной отрасли считают, что обоснование инвестиций поможет снизить риски увеличения сметы, сократить сроки строительства, повысить конкурентоспособность производства и эффективность использования капитала.

Проведенный анализ инструментов эффективности использования бюджетных средств позволяет выделить основные инструменты и механизмы оценки применяемые в настоящее время регионами:

1. Инструменты:
 - Бюджетный обзор.
 - Бюджетный мониторинг.
 - Государственный заказ.
 - Государственные программы.
2. Механизмы:
 - Бюджетный Кодекс РФ.
 - Федеральные законы.

- Государственные органы контроля.
- Органы государственной и муниципальной власти.

Для того чтобы определить критерии эффективности, нужно четко сформулировать цели и задачу.

В отличие от коммерческой деятельности, целью которой является извлечение прибыли, деятельность органов власти в большей степени направлена на решение социальных задач, которые не могут быть оценены денежной оценкой, что приводит к несоответствию результатов бюджетного финансирования.

В некоторых случаях выбор критериев затруднен из-за того, что в большинстве случаев нет общепринятых значений желаемой цели в расчетах на количество использованных денег. В деятельности коммерческих организаций существуют нормативные показатели финансового состояния: ликвидность, рентабельность, финансовая устойчивость.

Так что выбор критериев, оценивающих эффективность бюджетных расходов, является очень важной и сложной задачей. К критериям оценки эффективности расходов бюджетных средств относятся количественные и качественные характеристики, которые характеризуют эффективность использования бюджетных денег.

Критерии оценки эффективности бюджетных расходов определяются в зависимости от особенностей использования средств и целей оценки, которые ставятся перед ними. Выбор критериев эффективности зависит от содержательных аспектов эффективности: результативности, продуктивности или экономичности.

Выбор критериев эффективности проводится в ходе предварительных исследований объектов анализа, одновременно с определением целей

оценки и задач. При этом необходимо определить источники критериев отбора, на основании изучения которых можно будет провести первоначальный отбор для проведения отбора. По мере того как проводится предварительное изучение, формулировки корректируются. Далее формируется список критериев, по которым будут оцениваться эффективность бюджетных расходов.

На основе проведенного анализа инструментов и механизмов оценки эффективности бюджетных расходов следует сделать вывод – не все представленные инструменты недостаточно эффективны, что требует совершенствования этих инструментов. Важным направлением является проведение ежегодного обзора бюджетных расходов, включаемого в бюджетную систему РФ, и законодательное закрепление методологии проведения этих мероприятий. Действенным инструментом для повышения эффективности расходов бюджета является бюджетный мониторинг, который требует совершенствования, в дальнейшем автоматизации и интеграции процессов. Для повышения эффективности такого инструмента как госзадание, необходимо развитие аудита эффективности, направленного на оценку достигнутых результатов и их влияние на социально-экономический эффект. Для того чтобы госпрограммы стали действенными инструментами, необходимо сформировать качественные критерии эффективности, которые будут определены через проектную деятельность, изменение подходов к ответственности при недостижении показателей. Важным инструментом повышения эффективности использования общественных финансов является активное участие населения в расходовании средств, что может быть реализовано путем определения в государственных программах адресных социальных групп и обеспечения их взаимодействия между собой.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lrqc77ma10732586313.

[//www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lrqc77ma10732586313](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lrqc77ma10732586313).

2. Ковтун Л. Р. Государственное задание как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. – 2022. – № 3. – С. 13–18.
3. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р. – URL: <http://static.government.ru/media/files/oPbFFY1nPoRrQGx7Q7tfZrV5JGTUuTOR.pdf>.
4. Лукашов А. И. Эволюция бюджетного мониторинга как одного из механизмов повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. – 2022. – № 2. – С. 14–20.
5. Раковский И. Д. Обзоры бюджетных расходов как инструмент бюджетной политики // Финансы. – 2021. – № 8. – С. 54–63.
6. Регламент бюджетного мониторинга и информационного взаимодействия Федерального казначейства, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федеральной налоговой службы в целях проведения Федеральным казначейством бюджетного мониторинга государственных контрактов (утв. 09.12.2016 Казначейством России № 07-04-30/18, Росфинмониторингом № 01-01-17/28686, ФНС России № ММВ-23-15/30@).
7. Рыкова И. Н., Рыков Г. К. Обзор бюджетных расходов как инструмент повышения эффективности // Креативная экономика. – 2021. – Т. 15, № 4. – С. 1275–1294.
8. Ступникова О. Е. Инструменты повышения эффективности бюджетных расходов // Вестник экспертного совета. – 2022. – 4 (31). – С. 3–10.
9. Ястребова О. К. Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы // Финансовый журнал. – 2019. – № 1. – С. 9–20.
10. Executive summary of the state programs' implementation of the Russian Federation for the 1st quarter of 2022. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/2201ab764317eb2acaf1c2cfae2aa212e/svodnoe_rezyume_o_hode_realizacii_gos_programm_rf_za_1_kv_2022.pdf (visited on 01/23/2024).