

УДК 336.5.02

UDK 336.5.02

СТРАТЕГИЯ ОПТИМИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА

THE STRATEGY OF OPTIMIZATION AND INCREASE EFFICIENCY OF BUDGETED EXPENDITURES AS PART OF REGIONAL BUDGET STRATEGY

Старикова Татьяна Владимировна
к.э.н., доцент
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал, Владимир, Россия
600000, Владимир, ул. Горького, д.59 «А», тел. (4922) 32-22-62, факс (4922) 53-28-57, startv008@rambler.ru

Tatiana Vladimirovna Starikova
Cand.Econ.Sci., associate professor
Russian academy of national economy and public administration under the President of Russian Federation, Vladimir's branch, Russia, Vladimir city
600000, Vladimir city, 59 «А» Gorkogo str., tel. (4922) 32-22-62, telefax (4922) 53-28-57 startv008@rambler.ru

В статье рассмотрены вопросы повышения эффективности бюджетных расходов в рамках формирования бюджетной стратегии региона. Процесс реформирования бюджетной системы государства направлен на внедрение новых форм управления бюджетными расходами и повышение их результативности и эффективности. К основным бюджетным новациям в области бюджетных расходов следует отнести: государственное (муниципальное) задание, бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевое бюджетирование. Предложенная классификация бюджетных расходов позволяет определить их стратегическую ориентированность. Анализ динамики бюджетных и социально-экономических показателей свидетельствует об отсутствии должного влияния бюджетных расходов на качество жизни населения. В связи с этим предложены стратегические направления повышения эффективности бюджетных расходов

In this article we have considered the questions of increasing the efficiency of budgeted expenditures in the boundaries of formation of the regional budget strategy. The process of reforming of government's budget system is vectored to introduction of the new forms of budget costs' management and increasing its effectiveness. The main budget innovations are: state and municipal assignment, budgeting, focused on result, program-targeted budgeting. The proposed classification of budget expenditures allows us to determine its strategic focus. The analysis of the dynamics of budget and social and economic indicators shows the absence of the needed impact of budget expenditures to people's quality of life. In this regard, the strategic ways of increasing the efficiency of budget expenditures are suggested

Ключевые слова: БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, РАСХОДНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Keywords: BUDGET STRATEGY, EFFECTIVENESS OF BUDGET EXPENDITURES, PROGRAMME-ORIENTED BUDGETING, SPENDING POWERS, BUDGET FEDERALISM

Актуализация вопросов бюджетного стратегирования и формирования долгосрочной бюджетной политики вызывает необходимость детального изучения методологических подходов к процессу стратегического бюджетного планирования. Прежде всего, это связано с масштабностью стратегических решений, поскольку «в большинстве случаев оно тесно коррелирует с необратимостью

последствий принятого решения, что и делает его стратегическим, важным для деятельности государства» [5]

Одним из важнейших направлений при разработки бюджетной стратегии является стратегия оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, как на уровне федерального бюджета, так и на уровне бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса бюджетные расходы характеризуются несколькими понятиями, характеризующими процесс расходования средств бюджетов различного уровня:

- **расходы бюджета** – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источником финансирования дефицита бюджета;
- **бюджетные ассигнования** – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств;
- **расходные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативно-правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерацией, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета;
- **бюджетные обязательства** – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году;
- **публичные обязательства** – обусловленные законом, иным нормативно-правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном

соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный законом, актом порядок его определения (расчета, индексации);

- **денежные обязательства** – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Столь детальное разграничение понятий, характеризующих бюджетные расходы, связано, прежде всего, со сложностью и масштабностью процессов планирования и исполнения расходных полномочий бюджетов различного уровня. Начальные этапы формирования бюджетной системы Российской Федерации на принципах бюджетного федерализма характеризовались отсутствием четкого разграничения расходных полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления. Большая часть бюджетных расходов была отнесена к сфере совместного финансирования, что служило причиной частого «размывания» ответственности за своевременность, объемы и качество предоставляемых бюджетных услуг. Существовала практика введения нефинансируемых федеральных мандатов, при которой законодательным актом федерального уровня устанавливался перечень расходов (как правило, социальной направленности), финансовое обеспечение и исполнение которых возлагалось на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований без предоставления соответствующих доходных источников для их качественного исполнения. Подобная практика приводила к систематическому неисполнению

делегированных расходных полномочий и серьезной социальной напряженности в большинстве регионов Российской Федерации.

В результате отсутствия четкого разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имели возможность сформировать сбалансированные бюджеты и были вынуждены реализовывать политику выборочного и частичного исполнения возложенных на них обязательств по предоставлению бюджетных услуг населению.

К началу 2000 г.г. ситуация приобрела неконтролируемый характер и назрела острая необходимость масштабного реформирования бюджетной сферы и, прежде всего, разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и постановки вопроса об оценке эффективности бюджетных расходов. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2004 году было отмечено главное направление бюджетных реформ того периода «Государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и прямого предоставления значительной части бюджетных услуг и перейти к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми общественными результатами».

Для определения значения и степени влияния бюджетных расходов на уровень социально-экономического развития общества, а также для оценки их эффективности и результативности расходы классифицируются по целому ряду признаков[1, 3].

В зависимости от принадлежности к определенному уровню бюджетной системы различают: расходные обязательства Российской Федерации; расходные обязательства субъекта Российской Федерации; расходные обязательства муниципального образования. Данная

классификация является определяющей при оценке эффективности выполнения государством своих функций и их адекватного финансирования.

В зависимости от экономического содержания бюджетные расходы классифицируются как текущие и капитальные. К текущим расходам относятся: оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда, оплата работ и услуг, обслуживание государственного и муниципального долга, безвозмездные перечисления бюджетам и социальное обеспечение. Капитальные расходы бюджетов представляют собой бюджетные инвестиции, которые действующим бюджетным законодательством трактуются как бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

В зависимости от конкурсного характера распределения бюджетных расходов выделяют: во-первых, бюджетные расходы, осуществляемые на основе размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд на основе государственных и муниципальных контрактов и, во-вторых, бюджетные расходы, осуществляемые без конкурсного распределения и без заключения государственных и муниципальных контрактов, в том числе на основе реестра закупок.

В зависимости от программно-целевой направленности бюджетные расходы подразделяются на: расходы, формируемые в рамках долгосрочных, среднесрочных целевых бюджетных программ и расходы, формируемые в рамках внепрограммной части бюджета. Фундаментом программно-целевой классификации расходов является непосредственное сопоставление расходов бюджета с объемом и качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг. Формирование программной

части расходов бюджетов предполагает существенный рост эффективности и результативности бюджетных расходов. При этом можно выделить такие преимущества программного бюджетирования как: ориентация бюджетных расходов на стратегически важные цели социально-экономического развития государства и отдельных территорий; обеспечение непрерывной связи между бюджетными расходами различных временных периодов - краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными расходами; эффективное перераспределение бюджетных ресурсов; четкое определение участников программы, деятельность которых непосредственным образом влияет на достижение поставленных в программе целей и задач.

В зависимости от нормативного правового регулирования расходных обязательств (законодательное установление целей, общих принципов, объема, порядка и условий осуществления деятельности органов власти, требующих определенных бюджетных расходов) различают действующие расходные обязательства и принимаемые расходные обязательства. Под действующими понимают расходные обязательства, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, не предполагаемые к изменению или отмене в очередном финансовом году или в плановом периоде. К ним относятся: трансферты населению; оплата предоставленных государственных (муниципальных) услуг; расходы, связанные с реализацией бюджетных целевых программ, муниципальных программ; погашение и обслуживание государственного (муниципального) долга; межбюджетные трансферты и прочее. Принимаемые – это расходные обязательства, включение которых в проект бюджета зависит от решений, принимаемых в ходе бюджетного планирования на очередной финансовый год. К ним могут быть отнесены: увеличение действующих или введение новых трансфертов населению;

увеличение заработной платы, денежного довольствия; досрочное погашение государственного (муниципального) долга; новые бюджетные инвестиции и прочее.[6]

На протяжении последнего десятилетия Правительством Российской Федерации предприняты серьезные усилия по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов. Можно выделить ряд этапов развития бюджетного федерализма в сфере влияния расходов бюджетной системы на динамику показателей уровня жизни и социально-экономической ситуации в стране.

Этап 1. 2000-2004г.г. – законодательное закрепление вопросов, связанных с ориентацией бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов в качестве основных принципов бюджетной политики государства в тот период.

Этап 2. 2004-2006 г.г. – реформирование бюджетного процесса и внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат (далее БОР). Постепенное изменение нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, способствующие внедрению принципов БОР и повышению эффективности расходов региональных бюджетов.

Этап 3. 2006-2008г.г. – систематизация механизмов оказания финансовой помощи региональным бюджетам, ограничение расходов высокودотационных бюджетов, внедрение системы оценки эффективности и результативности деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Этап 4. 2008 – по н.в. – переход к программно-целевому бюджетированию и утверждению «программного» бюджета, введение понятия «контрольное событие программы» и внедрение системы мониторинга реализации контрольных событий целевых бюджетных

программ, координация целей стратегического планирования социально-экономического развития и долгосрочного бюджетного планирования.

Несмотря на достигнутые результаты в сфере управления бюджетными расходами, важным вопросом остается реализация обоснованной и эффективной политики оптимизации бюджетных расходов, от качества которой зависит возможность выполнения региональными и местными бюджетами своих расходных полномочий и уровень социально-экономического развития, как отдельных территорий, так и Российской Федерации в целом.

Усиление диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, углубление процессов их дифференциации по различным макроэкономическим показателям, стремление к финансовой самостоятельности регионов в условиях серьезной бюджетно-финансовой асимметрии между субъектами РФ вызывает необходимость в выявлении методологических особенностей и исследовании политики и характера оптимизации бюджетных расходов и повышения их эффективности.

Актуальность стратегии оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов объясняется, прежде всего, тем, что в течение целого ряда лет федеральный бюджет Российской Федерации и консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации имеет устойчивую положительную динамику роста, как доходов, так и расходов. Однако, качество бюджетных услуг во многих сферах не улучшается, а в отдельных случаях ухудшается, не велика инвестиционная составляющая бюджетных расходов, увеличиваются бюджетные разрывы как между бюджетными уровням, так и между субъектами РФ. Динамика показателей бюджетной системы Российской Федерации представлена в Таблице № 1.

Таблица № 1.

**ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСОЛИДИРОВАННОГО
БЮДЖЕТА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В 2008-2015г.г., млрд. руб.¹**

Бюджетные показатели	2008 (отчет)	2009 (отчет)	2010 (отчет)	2011 (отчет)	2012 (отчет)	2013 (план)	2014 (план)	2015 (план)
Федеральный бюджет Российской Федерации								
Доходы % к ВВП	9275,9 22,5	7337,8 18,9	8305,4 18,4	11367, 7 20,8	12855, 5 20,6	12865, 9 19,3	14063, 4 19,0	15615, 5 18,8
Расходы % к ВВП	7570,9 18,3	9660,1 24,9	10117, 5 22,4	10925, 6 20,0	12894, 9 20,7	13387, 3 20,1	14207, 1 19,2	15626, 3 18,8
Профицит Дефицит(-) % к ВВП	1705,1 4,0	-2322,3 6,0	-1812,0 4,0	442,0 0,8	-39,4 -0,1	-521,4 -0,8	-143,6 -0,2	-10,8 -0,01
Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации								
Доходы % к ВВП	6198,8 15,0	5926,6 15,3	6537,3 14,5	7644,2 14,0	8064,5 12,9	8592,7 12,9	9332,1 12,6	10233, 1 12,3
Расходы % к ВВП	6253,1 15,1	6255,7 16,1	6636,9 14,7	7679,1 14,1	9182,8 14,7	8786,7 13,2	9438,9 12,7	10258, 0 12,4
Профицит Дефицит(-) % к ВВП	-54,4 -0,1	-329,1 -0,8	-99,6 -0,2	-34,9 -0,1	-278,6 -0,4	-194,0 -0,3	-106,8 -0,1	24,9 -0,03

Стратегия оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов как составная часть бюджетной стратегии региона должна быть ориентирована на координацию стратегических целей и задач в области управления бюджетными расходами и формирования системы показателей для оценки достижимости и реализуемости поставленных целей и задач (Таблица № 2).

¹ Составлено автором по данным Министерства финансов РФ, опубликованных на сайте www.minfin.ru.

Таблица № 2.

**ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ОПТИМИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ПОКАЗАТЕЛИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

Стратегические направления оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов	Показатели мониторинга и оценки реализации стратегических направлений
Формирование программного бюджета с перечнем контрольных мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> - Удельный вес расходов бюджета СРФ. Формируемых в рамках программ, в общей сумме расходов бюджета; - Удельный вес своевременно реализованных контрольных мероприятий программ в общем количестве контрольных мероприятий.
Определение перечня промежуточных и конечных показателей эффективности и результативности по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов СРФ	<ul style="list-style-type: none"> - Доля разделов и подразделов классификации расходов с четко определенными промежуточными и конечными показателями эффективности и результативности расходов бюджета СРФ в общем количестве разделов и подразделов бюджетной классификации расходов СРФ; - Соответствие промежуточных и конечных показателей эффективности и результативности бюджетных расходов стратегическим долгосрочным целям социально-экономического развития СРФ.
Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, в т.ч. принимаемых расходных обязательств	<ul style="list-style-type: none"> - Удельный вес неэффективных расходов в общем объеме расходов бюджета СРФ; - Наличие нормативного правового акта (НПА) СРФ, устанавливающего конкурсное распределение принимаемых расходных обязательств и методику оценки их эффективности; - Удельный вес расходов бюджета СРФ на оказание государственных услуг, оказываемых в соответствии с государственными заданиями, в общем объеме расходов бюджетов СРФ; - Соотношение объемов трансфертов из бюджета СРФ государственным унитарным предприятиям (ГУПам) к прибыли, перечисленной в бюджет СРФ от ГУПов.
Повышение прозрачности и открытости расходов бюджетов СРФ	<ul style="list-style-type: none"> - Размещение на официальном сайте органов государственной власти СРФ информации, касающейся целевых программ СРФ и результатов их реализации, отчета об исполнении бюджета СРФ и прочей информации, предусмотренной законодательством РФ и СРФ для публичного размещения; - Наличие НПА, устанавливающего порядок изучения мнения населения о качестве оказания государственных услуг органами государственной власти СРФ.

Таким образом, разработка стратегических направлений оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов на долгосрочный период позволит полноценно ориентировать бюджетный процесс на достижение стратегических целей социально-экономического и бюджетного развития субъектов Российской Федерации, усилить влияние бюджетных расходов на показатели качества жизни населения и уровень экономического развития в стране. Разработка бюджетной стратегии региона должна стать неотъемлемой частью. Системы государственного стратегического планирования, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Особое внимание в процессе бюджетного стратегирования должно быть уделено стратегическим направлениям оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, обеспечению «жесткой» увязки стратегического планирования бюджетных расходов и достижения долгосрочных целей социально-экономического развития региона.

Библиографический список:

1. Афанасьев Мст. П., Кривоогов И.В., Беленчук А.А. Бюджет и бюджетная система. М.: Юрайт, 2011. 777с. С.81-83.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: текст с изм. И доп. На 2013 г. – М.: Эксмо, 2013. – 336 с. – (Актуальное законодательство).
3. Ковалева Т.Н. Финансовая глобализация и бюджетная система государства: монография. СПб.: Изд-во Политехнического университета.- 2010.
4. Николаев А.В., Баев А.С., Блинов А.О. Внедрение БОР в систему государственного управления субъектов РФ: монография. М.: Перо.-2010.
5. Пасько С.Н. Социально-экономические стратегии развития – перспективы заимствования / С.Н. Пасько //// Научный журнал КубГАУ [Электронный ресурс]. – Краснодар: КубГАУ, 2013. - № 86 (02). Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2013/02/pdf/34.pdf>. С.1. (Дата обращения 10.10.2013г.)
6. Повышение эффективности бюджетных расходов: учебное пособие /под общ. ред. А.А. Климова. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. – 520с.

References

1. Afanas'ev Mst. P., Krivogov I.V., Belenchuk A.A. Bjudzhet i bjudzhetnaja sistema. M.: Jurajt, 2011. 777s. S.81-83.
2. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii: tekst s izm. I dop. Na 2013 g. – M.: Jeksmo, 2013. – 336 s. – (Aktual'noe zakonodatel'stvo).
3. Kovaleva T.N. Finansovaja globalizacija i bjudzhetnaja sistema gosudarstva: monografija. SPb.: Izd-vo Politehnicheskogo universiteta.- 2010.

4. Nikolaev A.V., Baev A.S., Blinov A.O. Vnedrenie BOR v sistemu gosudarstvennogo upravlenija sub#ektov RF: monografija. M.: Pero.-2010.

5. Pas'ko S.N. Social'no-jekonomicheskie strategii razvitija – perspektivy zaimstvovanija / S.N. Pas'ko //// Nauchnyj zhurnal KubGAU [Jelektronnyj resurs]. – Krasnodar: KubGAU, 2013. - № 86 (02). Rezhim dostupa: <http://ej.kubagro.ru/2013/02/pdf/34.pdf>. S.1. (Data obrashhenija 10.10.2013g.)

6. Povyshenie jeffektivnosti bjudzhetnyh rashodov: uchebnoe posobie /pod obshh. red. A.A. Klimova. – M.: Izdatel'stvo «Delo» ANH, 2009. – 520s.