

ИВАНОВА М. Н., КУДРЯШОВА Т. В.
IVANOVA M. N., KUDRYASHOVA T. V.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

BASIC DIRECTIONS OF IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF BUDGETARY EXPENDITURES OF MUNICIPAL FORMATIONS

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы эффективного управления расходами муниципальных образований; описаны итоги реализации предыдущих программ и мероприятий в области управления общественными расходами; выделены существующие тенденции и проблемы. Рассмотрены ключевые направления повышения эффективности бюджетных расходов в области внедрения программно-целевых методов управления, управления муниципальными учреждениями, организации финансового муниципального контроля и финансового менеджмента, а также информационной системы управления муниципальными финансами.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, программно-целевые методы управления, целевые программы, финансовый контроль, финансовый менеджмент, муниципальные учреждения, электронный бюджет.

Summary. The article considers questions of effective management of municipality expenses; describes the results of previous programs and measures in management of public expenses; allocates existing tendencies and problems. The authors examine key directions of increasing efficiency of budgetary expenses in introducing program-target methods of management, management of municipal authorities, organization of financial municipal control and financial management, and also information systems of municipal finance management.

Keywords: efficiency of budgetary expenses, program-target methods of management, target programs, financial control, financial management, municipal authorities, electronic budget.

Эффективность, ответственность и прозрачность – важнейшие принципы управления общественными финансами. Соблюдение их необходимо для повышения качества жизни населения, стабильного экономического развития, модернизации экономики и социальной сферы и достижения иных планируемых показателей социально-экономического развития страны. Сегодня, повышение эффективности бюджетных расходов на всех уровнях общественных финансов, в том числе и местном, является одной из приоритетных задач современной бюджетной политики и реформирования

бюджетной сферы.

В основе формирования расходов местного бюджета находятся расходные обязательства органов местного самоуправления, которые целиком и полностью соответствуют их законодательно закрепленным полномочиям по решению вопросов местного значения и отдельным переданным государственным полномочиям [1].

В статье «Теоретические аспекты решения проблемы дефицитности местных бюджетов» [5] сделаны выводы о том, что практически везде местные бюджеты утверждены с сознательным дефицитом,

имеют глубокий дисбаланс, при котором наличие собственных средств недостаточно для исполнения всех расходных обязательств, которые возложены на них, что иллюстрирует таблица 1. В выборке представлены города Северо-Западного федерального округа с численность населения от 50 до 350 тыс. чел., схожие по ключевым характеристикам доходов и расходов. Единственным из рассмотренных городов, в котором имел место профицит бюджета в 2015 г., был город Череповец Вологодской области. Но в 2016 г. и его бюджет также стал дефицитным. У половины рассмотренных городов наблюдается увеличение дефицита в

2016 г. по сравнению с предыдущим периодом.

Одной из проблем развития муниципальных финансов на современном этапе является увеличивающийся разрыв между возрастающими задачами, возложенными на органы местного самоуправления (как в социальной, так и в экономической сфере) и наличием финансовых возможностей для их решения. Поэтому в современных финансово-экономических условиях и условиях существенного снижения доходных возможностей местных бюджетов особую важность приобретает задача повышение эффективности их расходов.

Таблица 1

**Структура местных бюджетов некоторых городов
Северо-Западного федерального округа**

№ п/п	Администрация города	Доходы бюджета, млрд. руб.		Расходы бюджета, млрд. руб.		Дефицит/Профицит, млрд. руб.	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	Гатчина	0,72305	0,66882	0,80036	0,80536	-0,07731	-0,13653
2	Выборг	0,79939	0,88654	0,84807	0,94017	-0,04868	-0,05363
3	Сосновый Бор	2,245206	2,26751	2,42209	2,43342	-0,17689	-0,16592
4	Всеволожск	0,68650	0,60886	0,73734	0,68537	-0,05085	-0,07651
5	Тихвин	1,82759	1,58863	1,91184	1,66856	-0,08425	-0,07993
6	Кириши	0,95110	0,86276	0,95354	0,94221	-0,00244	-0,07945
7	Сертолово	0,24949	0,30814	0,28665	0,31654	-0,03716	-0,00839
8	Великий Новгород	4,89589	5,72522	5,13238	5,95312	-0,23649	-0,22790
9	Боровичи	0,35203	0,29591	0,37257	0,31288	-0,02055	-0,01697
10	Псков	4,08492	4,59338	4,20164	4,73398	-0,11672	-0,14060
11	Великие Луки	2,08431	2,14026	2,15708	2,33348	-0,07277	-0,19322
12	Архангельск	7,53972	7,36650	7,97108	7,78153	-0,43136	-0,41503
13	Котлас	1,72882	1,68691	1,78777	1,76129	-0,05895	-0,07438
14	Северодвинск	6,02578	6,48371	6,30929	6,79076	-0,28351	-0,30706
15	Мурманск	11,00239	11,04275	11,44416	11,45148	-0,44177	-0,40873
16	Апатиты	2,21255	1,89276	2,24205	2,23563	-0,02950	-0,34287
17	Североморск	2,46102	2,31160	2,48623	2,52100	-0,02521	-0,20940
18	Вологда	7,02480	6,66258	7,35370	6,95605	-0,32890	-0,29347
19	Череповец	0,87975	0,80347	0,86763	0,85976	0,01212	-0,05629
20	Петрозаводск	4,49170	5,14320	4,78917	5,38578	-0,29748	-0,24259
21	Сыктывкар	6,27231	6,42560	6,57444	6,66815	-0,30213	-0,24255
22	Ухта	3,48122	3,37674	3,48553	3,57634	-0,00431	-0,19960
23	Воркута	3,33143	3,43638	3,46355	3,52385	-0,13213	-0,08747

В экономической литературе понятие «эффективность» выражается через отношение результата к затратам, и, при этом, может выражаться как количественно, так и качественно. Под качественной составляю-

щей эффективности бюджетных расходов обычно понимается достижение качественных характеристик или показателей, определенных и зафиксированных еще на этапе бюджетного планирования (доступность

информации о бюджете, наличие экономии и т.д.). Количественная составляющая эффективности – степень достижения количественного результата и его сравнение с результатами в прошлом или результатами аналогичных действий [6]. Необходимо понимать, что эффективность расходов бюджетов – это, прежде всего, достижение определенного социального эффекта от предоставления бюджетных услуг обществу.

Бюджетный кодекс РФ в статье 34 закрепляет среди прочих принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, под которым понимается достижение планируемых результатов с использованием минимально возможного объема средств, и (или) достижение наилучшего результата с использованием планируемого бюджетом объема средств [1]. Таким образом, текущая редакция рассматриваемой статьи не дает однозначного ответа, какая часть содержания должна интерпретироваться как понятие эффективности, а какая – результативности.

Международная практика бюджетного совершенствования в современных условиях однозначно ориентирована на повышение эффективности бюджетных расходов. Главным инструментом этого направления является отказ от сметного планирования в пользу управления по критериям результативности с одновременным введением различных форм мониторинга и оценки. Весь этот механизм можно описать понятием бюджетирования, ориентированного на результат. Реформа бюджетного процесса в Российской Федерации идет в том же направлении.

На сегодняшний день одним из ключевых документов в российской практике, касающихся вопросов повышения эффективности бюджетных расходов, является Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р). Данный документ описывает итоги реализации предыдущих программ и мероприятий в области управления общественными расхода-

ми, выделяет существующие тенденции и проблемы, а также содержит ключевые направления повышения эффективности бюджетных расходов.

В данном документе отмечается, что наряду с положительными результатами реализации предыдущих программ в управлении общественными финансами сохраняется ряд недостатков и нерешенных проблем [3]. Например, отмечается отсутствие регламентированной процедуры использования в бюджетном процессе прогнозов социально-экономического развития и достижения значений показателей государственных и муниципальных программ, причем сама практика использования программ в качестве основы планирования бюджетов довольно ограничена. Все это, в свою очередь, свидетельствует об отсутствии целостной системы стратегического планирования и недостаточной действенности механизма среднесрочного бюджетного планирования. Выделяются проблемы в области финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг: новые формы оказания данных услуг применяются формально и не в полной мере. Отмечается проблема разрозненности информационных систем, недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности ответственных лиц.

Отдельно стоит отметить недостаточную эффективность системы государственного и муниципального финансового контроля, особенно в части ориентации на оценку результатов, низкое качество финансового менеджмента [3]. Выше названная Программа прямо указывает на ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств, а также недостаточную самостоятельность и ответственность местных органов власти при реализации своих расходных и бюджетных полномочий.

Подводя итог существующих проблем, можно отметить, что все они основаны на несовершенстве законодательства по данному вопросу, а также отсутствию действенной методологической базы и ответственности за подготовку финансово-эконо-

мических нормативных правовых актов.

Таким образом, можно сказать, что не удалось в полной мере обеспечить планирование структуры расходов бюджетов на основе приоритетов и задач социально-экономической политики – они по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики. Не сформирована четкая система оценки и контроля эффективности бюджетных расходов.

Какие же меры по решению этих проблем в области повышения эффективности бюджетных расходов принимаются?

Главной целью Программы закрепляется повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации всех приоритетных задач социально-экономического развития за счет сформированной современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений. В первую очередь, подразумевается разработка и введение в действие новой редакции Бюджетного кодекса и совершенствование его реализации [3].

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи, которые также можно сформировать в направлении повышения эффективности бюджетных расходов. К ним относятся [3]:

1) завершение внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс;

2) упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

3) совершенствование муниципального финансового контроля;

4) обеспечение повышения качества финансового менеджмента в секторе общественного управления;

5) повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами.

В каждом муниципалитете разрабатываются и утверждаются специальные программы по повышению эффективности расходования бюджетных средств, добавляя к перечисленным задачам первым пунктом задачу обеспечения сбалансированности

бюджета. Так, например, в Великом Новгороде 9 ноября 2016 г. утверждена муниципальная программа «Управление муниципальными финансами Великого Новгорода» на 2017–2023 гг. Целесообразно рассмотреть суть предлагаемых мер.

Программно-целевой метод бюджетного планирования является основным инструментом внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат. Данная модель предполагает распределение бюджетных средств между бюджетополучателями на основе двух ключевых моментов: во-первых, учитывается достижение ими конкретных результатов, во-вторых, средства распределяются пропорционально общественным ожиданиям и приоритетам [8]. Такое распределение позволяет увязать между собой экономическую эффективность, характеризующую связь между объемами услуг с затратами на их предоставление и социальную эффективность, характеризующую степень достижения определенного социального эффекта.

Программно-целевой метод бюджетного планирования основан на планировании целевых программ, которые формируются на основе четко установленных долгосрочных целей и индикаторов социально-экономического развития с установлением измеримых результатов. Так, например, на федеральном уровне в 2016 г. была запланирована реализация 33 федеральных целевых программ, наибольший удельный вес в которых занимают программы в области транспортной инфраструктуры, развитие высоких технологий, развитие регионов, жилье. В Новгородской области – 30 государственных программ Новгородской области. В Великом Новгороде – 18. Все программы взаимосвязаны и вытекают друг из друга. Муниципальные программы соответствуют ключевым направлениям расходов: образование, жилье, туризм и т.д., а также в области управления финансами, имуществом и системы местного самоуправления в целом.

Для эффективной реализации утвержденных целевых программ должно быть четкое определение органа власти, отвеча-

ющего за достижение конечных результатов, с их (и (или) должностных лиц) полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения поставленных целей, а также интеграция регулятивных и финансовых инструментов. Реализация программ должна сопровождаться регулярной оценкой результативности и эффективности, установление ответственности должностных лиц в случае неэффективности.

Также на государственном уровне предлагается осуществлять установление предельных объемов расходов по каждой муниципальной программе на весь срок ее реализации в бюджетных стратегиях субъектов Российской Федерации [3].

По второму направлению повышения эффективности бюджетных расходов – реструктуризации муниципальных учреждений – необходимо отметить Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Данные изменения направлены на повышение эффективности предоставления муниципальных услуг.

В этой сфере стоит задача, в первую очередь, выявления неэффективных муниципальных учреждений. Оказание муниципальных услуг должно базироваться на муниципальных заданиях, которые закрепляют определенные планируемые показатели и объем бюджетного финансирования, то есть на основе инструментов нормативного бюджетирования, а также разработанных стандартах качества их оказания и рабочей системой их контроля, результаты которого также должны быть доступны потребителям [3]. Так, в Великом Новгороде насчитывается порядка 130 муниципальных учреждений, львиная доля которых представлена образовательными организациями [7]. Эффективное управление данными объектами – крайне важная задача для качества жизни населения, а также выполнения социальных функций, возложенных на органы местного самоуправления.

Также предполагается два пути уп-

равления муниципальными учреждениями. Во-первых, приватизация и уменьшение количества унитарных предприятий, особенно в том случае, если их деятельность не соответствует функциям муниципалитета, а также поставленным целям и задачам. Во-вторых, для унитарных предприятий, которые сохраняют свой правовой статус – повышение качества финансового менеджмента и управления со стороны муниципальных органов управления [4].

Здесь также необходимо отметить Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Среди его целей: привлечение инвестиций в экономику, эффективное использование имущества государственной или муниципальной собственности на условиях концессионных соглашений, повышение качества товаров, работ, услуг. Концессия – форма государственно-частного партнерства, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно выполняемых государством, на взаимовыгодных условиях [2]. Кроме того, вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который более четко определил понятие «государственно- и муниципально-частное партнерство».

Таким образом, государственная политика в области муниципальной собственности направлена на развитие института муниципально-частного партнерства. Концессионные соглашения разрабатываются для объектов социальной, транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктур.

Переход к программному бюджету невозможен без изменения задач органов внешнего муниципального финансового контроля. Их деятельность должна быть направлена, прежде всего, не на контроль финансовых потоков, а на контроль за результатами. Важнейшей новацией законода-

тельства в сфере муниципального финансового контроля является введение понятий «внешнего» и «внутреннего» муниципального финансового контроля [3].

Одним из основных инструментов в деятельности органов внешнего муниципального контроля должен стать аудит эффективности [6]. Приоритетом в контрольных мероприятиях должен стать анализ достижения запланированных результатов, а также разработка рекомендаций по устранению системных проблем. Внешний контроль должен осуществляться на всех стадиях бюджетного процесса: предварительный, текущий и последующий контроль.

Что касается внутреннего финансового контроля, то абсолютно ясна необходимость создания системы управленческого учета, на которой будет базироваться информационная система оценки эффективности бюджетных расходов.

Так, например, в Великом Новгороде органом внутреннего муниципального финансового контроля является Контрольно-ревизионное управление Администрации Великого Новгорода. При осуществлении своих полномочий оно организует и проводит проверки, ревизии и обследования объектов контроля, осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, направляет в правоохранительные органы информацию о фактах, указывающих на наличие признаков преступления и т.д. В 2016 г. Контрольно-ревизионным управлением проведено 23 контрольных мероприятия. Общая сумма нарушений за отчетный период составила 40119,3 тыс. рублей, устранено за тот же период 33332,0 тыс. рублей [7].

В рамках реализации полномочий по осуществлению контроля в сфере закупок установлены нарушения законодательства о контрактной системе, содержащие признаки административных правонарушений на сумму 86 тыс. рублей, вынесено постановлений на сумму 53 тыс. рублей, сумма оплаченных штрафов составила 53 тыс. рублей. Акты всех контрольных мероприятий

направлены в прокуратуру Великого Новгорода [7].

БК РФ в п. 4 ст. 157 закрепляет за Росфиннадзором, а также за органами муниципального финансового контроля, местными администрациями обязанность проводить анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита [1]. Постоянным является Мониторинг финансового положения и качества управления финансами муниципальных образований, как внешними контрольными органами, так и внутренними.

Так, например, сводный рейтинг качества финансового менеджмента за 2015 г. зафиксировал оценку среднего уровня качества финансового менеджмента в Администрации Великого Новгорода на уровне 3,9 по пятибалльной шкале [7].

Из вопросов финансового контроля вытекает вопрос финансового менеджмента. Финансовый менеджмент в общественном секторе – это процессы и процедуры, обеспечивающие результативность использования ресурсов: определение наиболее эффективных способов использования ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики; обеспечение эффективного исполнения принятых решений; делегирование ответственности; ответственность и подотчетность за деятельность и ее результаты [6].

Таким образом, очевидна необходимость последовательного реформирования всего бюджетного процесса, основанного на использовании современных процедур и процессов финансового менеджмента в общественном секторе.

В рамках пятого направления повышения эффективности бюджетных расходов муниципальных образований осуществляется развитие единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами – электронного бюджета. Создан единый портал бюджетной системы Российской Федерации, работающий в тестовом режиме. На официальных сайтах исполнительных органов местного самоуправления имеются соответствующие раз-

дела, содержащие нормативно-правовую базу местных финансов, решения о бюджете, отчеты об исполнении, информацию о проведении слушаний и т.д.

Таким образом, проблема повышения эффективности бюджетных расходов – ключевая проблема улучшения качества услуг, оказываемых населению. Очевидна необходимость перехода к эффективному и ответственному управлению общественными финансами, которое возможно только при соблюдении принципов прозрачности, устойчивости и результативности. На данном этапе развития муниципальных финансов теоретически осуществлен переход на бюджетное планирование, ориентированное на результат и среднесрочное стратегическое планирование. Однако, его практическая реализация далека от теоретических идей, по-прежнему существуют непреодолимые проблемы. Бюджетное планирование все еще находится на стадии реформирования. Необходима дальнейшая его модернизация с целью более эффективного и рационального использования расходов бюджета.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. Законодательства РФ. – № 107. – Ст. 4992.
2. О концессионных соглашениях: федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законода-

тельства РФ. – 25.07.2005. – № 30. – Ст. 3126.

3. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р // Российская газета. – 31.12.2013.

4. Богомолова И.С. О направлениях повышения эффективности бюджетных расходов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – № 4. – 2013. – С. 20–29.

5. Иванова М.Н., Заводина А.В. Теоретические аспекты решения проблемы дефицитности местных бюджетов // Вестник института экономики и управления НовГУ – № 3(22). – 2016. – С. 19–25.

6. Майская Е.С. Направления повышения эффективности и результативности бюджетных расходов // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы Международ. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. – М.: РИОР, 2011. – С. 133–136.

7. Официальный сайт Администрации Великого Новгорода [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.adm.pov.ru/> (дата обращения 22.03.2017).

8. Шобей Л.Г., Волк Д.О. Программно-целевой метод бюджетного планирования в государственном финансовом управлении регионом // Studia Humanitatis Borealis, 2014. – № 2. – С. 91–100.