

УДК 332.14; 336.14

DOI: 10.26140/anie-2020-0903-0061

**БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2020

SPIN: 7847-2753

AuthorID: 388814

ResearcherID: Y-6464-2019

ORCID: 0000-0001-5396-9438

Мохнаткина Лейла Булатовна, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов*Оренбургский государственный университет**(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, дом 13, e-mail: leilamohn@mail.ru)*

Аннотация. *Цель:* разработать рекомендации по повышению эффективности управления общественными финансами на региональном уровне. *Методология:* Применён метод группировки государственных программ. Оценена корреляционная зависимость между удельными объемами финансирования государственных программ и удельными административными издержками на их реализацию. Исследование проведено на основе сопоставления данных бюджетной отчетности и отчетов об эффективности реализации государственных программ Оренбургской области. *Результаты:* в отчетности отсутствуют данные о расходах бюджетов на управление, связанных с реализацией государственных программ; анализ на основе авторской группировки показал, что более 80% расходов регионального бюджета приходится на пять основных государственных программ (из общего количества 24-26 программ); при ежегодном увеличении государственных программ уменьшаются удельные объемы их финансирования при одновременном росте удельных административных издержек на их реализацию (коэффициент корреляции составил $-0,77$). *Научная новизна:* автором построена группировка государственных программ по их удельному весу в расходах бюджета субъекта РФ с выделением социальных и экономических приоритетов. Получены новые результаты в части влияния административных издержек на эффективность реализации государственных программ субъекта РФ. Сформулированы авторские предложения в части укрупнения государственных программ, выделения в оценке эффективности бюджетно-финансовых инструментов социальной, экономической и организационной составляющих. *Практическая значимость:* основные выводы и предложения, представленные в статье, могут быть использованы в научной и практической деятельности при выработке управленческих решений в области реализации государственных программ и региональных проектов в субъектах РФ.

Ключевые слова: бюджетно-финансовые инструменты, программно-целевое бюджетирование, программные расходы бюджетов, государственные программы, региональные проекты, административные издержки, расходы на управление, эффективность государственных программ.

**BUDGETARY-FINANCIAL INSTRUMENTS FOR IMPROVING PUBLIC FINANCE
MANAGEMENT EFFICIENCY**

© 2020

Mokhnatkina Leyla Bulatovna, candidate of economic Sciences,
associate Professor of Finance*Orenburg State University**(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: leilamohn@mail.ru)*

Abstract. *Objective:* develop recommendations to improve the efficiency of public finance management at the regional level. *Methodology:* The method of grouping state programs is applied. The correlation between the specific volumes of financing of state programs and the specific administrative costs of their implementation is estimated. The study was conducted on the basis of a comparison of budget reporting data and reports on the effectiveness of the implementation of government programs in the Orenburg region. *Results:* the reporting does not contain data on management budget expenditures related to the implementation of state programs; An analysis based on the author's grouping showed that more than 80% of the regional budget's expenses are spent on five major state programs (out of a total of 24-26 programs) with an annual increase in state programs, the specific volumes of their financing decrease while the specific administrative costs for their implementation increase (the correlation coefficient is -0.77). *Scientific novelty:* the author has built a grouping of state programs according to their specific weight in the budget expenditures of the subject of the Russian Federation with the allocation of social and economic priorities. New results were obtained regarding the impact of administrative costs on the effectiveness of the implementation of state programs of a constituent entity of the Russian Federation. The author's proposals are formulated in terms of consolidation of state programs, highlighting the social, economic and organizational components in assessing the effectiveness of fiscal instruments. *Practical significance:* The main conclusions and suggestions presented in the article can be used in scientific and practical activities in the development of managerial decisions in the implementation of state programs and regional projects in the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: fiscal instruments, public finance management, program budget expenditures, government programs, regional projects, administrative costs, management expenses, efficiency of government programs.

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации осуществляется полномасштабный переход на программно-целевое и проектное управление общественными финансами. Вовлечению в этот процесс регионального и местного уровней управления способствовало принятие федерального закона № 172-ФЗ [1]. В числе бюджетно-финансовых инструментов наибольшее значение приобрели государственные программы, которыми в настоящее время охвачены практически все ведущие социальные и экономические отрасли. С 2019 года в соответствии с указом Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 г. [2] начался процесс реали-

зации региональных проектов в рамках национальных проектов Российской Федерации.

Актуальность программно-целевого и проектного управления общественными финансами обуславливает значительный интерес отечественных исследователей к вопросам эффективности государственных программ.

Соотнесение общественно-значимых результатов с затратами на их получение является, по мнению большинства авторов [3-8], наиболее значимым аспектом реализации государственных программ. Одновременно отмечается необходимость качественного целеполагания и отбора приоритетов. Немаловажным является качество

межведомственного взаимодействия исполнителей и соисполнителей государственных программ и проектов, соответствие полномочий органов власти и располагаемых ресурсов [9, 10].

Существуют различные подходы к оценке эффективности деятельности органов государственной власти и оценке эффективности управления общественными финансами. Классический подход исходит из определения экономической эффективности путем соотнесения достигнутых общественных результатов и затрат. Так, например, оценка эффективности функционирования органов власти субъекта РФ, предложенная Афанасьевым Р.С. [7, с. 104-107], исходит из сопоставления плановых и фактических значений показателей, а также сопоставления результатов и затрат. Криничанский К.В. рекомендует использовать в России зарубежную методику DEA (Data Envelopment Analysis) [11, с. 34], в основе которой также лежит сравнение результатов и затрат.

В то же время не всегда можно определить и достоверно рассчитать полученный общественный результат и соотнести его с суммой бюджетных затрат. В этой связи более обоснованным представляется расчет относительных (удельных) величин (на одного потребителя, на душу населения и пр.), которые можно агрегировать в общие интегральные показатели. Так, например, Добролюбова Е.И. предлагает добавить три независимых критерия оценки государственных программ (уровень результативности реализации, степень реализации программных мероприятий и уровень риска реализации) [12, с. 101]; Кожевина О.В. предлагает заимствовать опыт США и учитывать социально-экономический эффект от предоставляемых государством услуг [13, с. 2029]. Подход на основе расчета агрегированных интегральных показателей присутствует и в других публикациях [14, 15, 16].

Агрегирование дает возможность учитывать особенности развития территорий. Так, например, Криничанский К.В. ранжировал регионы по расчетным показателям зарубежной модели [11, с. 40-43]. Мы также считаем обоснованным дифференцированный подход на основе построения типологии регионов, что позволяет учитывать реальные социально-экономические условия, в которых реализуется политика органов власти [17, с. 304-306].

Обзор публикаций позволяет выделить основные недостатки, которыми все еще обладают программно-целевое бюджетирование и проектное управление [18-20]: декларативный характер целей государственных программ; разработка программ и проектов без достаточного обоснования приоритетов развития территорий; несовершенство показателей и индикаторов государственных программ; недостаточная интегрированность в систему оценки деятельности органов исполнительной власти. Мы также считаем, что недостаточно изученными остаются: оценка административных издержек при реализации государственных программ; соотношение государственных программ и региональных проектов, установление между ними взаимосвязей в части целеполагания, формирования единой системы индикаторов и показателей. Эти направления и легли в основу определения цели данного исследования.

МЕТОДОЛОГИЯ

Цель исследования – разработать рекомендации по повышению эффективности управления общественными финансами на основе оценки бюджетно-финансовых инструментов, внедряемых в деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ. Задачи исследования: оценить структуру программных расходов бюджета субъекта РФ и сгруппировать государственные программы по приоритетности их финансирования; сопоставить результаты группировки с расходами на центральный аппарат ответственных исполнителей и показателями эффективности реализации государственных программ; сформулировать выводы и предложения относительно

оценки эффективности бюджетно-финансовых инструментов управления финансами субъекта РФ.

Выделяя государственные программы из множества бюджетно-финансовых инструментов, мы акцентируем внимание на следующих аспектах: соотнесение затрат с результатами реализации государственных программ, показателями деятельности ответственных исполнителей, государственных и муниципальных учреждений; оптимизация бюджетных расходов на основе оценки приоритетов, целеполагания и конкретизации управленческих задач; оптимизация управленческих функций на основе объединения усилий и синхронизации действий (функций) министерств и ведомств.

Синтез описанных составляющих позволяет дать исчерпывающую характеристику применяемым инструментам: во-первых, с позиции обоснования приоритетов расходования бюджетных средств для достижения общественно-значимых результатов; во-вторых, с позиции обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на основе внедрения в бюджетную сферу инструментов финансового менеджмента; в-третьих, с позиции исполнения публично-правовыми образованиями законодательно определенных обязательств перед обществом (расходных обязательств), в том числе путем законодательного определения полномочий и ответственности органов власти.

Обзор всей совокупности инструментов, внедряемых в соответствии с действующей нормативно-правовой базой на макро-, мезо- и микроуровнях в субъектах РФ, был рассмотрен нами ранее [17]. В настоящей статье объектом исследования является мезоуровень – уровень функционирования министерств и ведомств, которые являются ответственными исполнителями и соисполнителями государственных программ и проектов в субъекте РФ.

В анализе применен метод группировок для оценки структуры программных расходов бюджета субъекта РФ. Для оценки эффективности реализуемых в Оренбургской области государственных программ рассчитаны коэффициенты корреляции между удельными показателями объемов финансирования государственных программ и удельными административными издержками на их реализацию.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Масштабы внедрения государственных программ в систему управления общественными финансами можно оценить на основе официально публикуемых данных субъекта РФ. Так, по данным министерства финансов Оренбургской области в 2016-2018 годах программные расходы составили 98-99% от общей суммы расходов областного бюджета (рисунок 1).

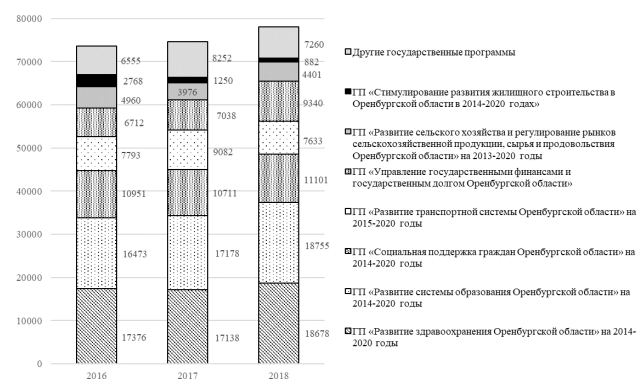


Рисунок 1 – Расходы областного бюджета на реализацию государственных программ Оренбургской области, в млн. рублей (составлено авторами по данным министерства финансов Оренбургской области [21, 22])

Наиболее значительными по объему финансирования являются государственные программы «Развитие

здравоохранения Оренбургской области» на 2014-2020 годы и «Развитие системы образования Оренбургской области» на 2014-2020 годы – на долю каждой программы приходится по 22-23% от общей суммы расходов областного бюджета. Объем финансирования этих программ увеличился за три года на 8% и 14% соответственно.

Также в числе социальных приоритетов – финансирование государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014-2020 годы (14-15% от общей суммы расходов бюджета) с незначительным приростом – на 1,4%. В числе экономических приоритетов несмотря на существенное сокращение остается финансирование государственных программ «Развитие транспортной системы Оренбургской области» на 2015-2020 годы (10-12%), «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Оренбургской области» на 2013-2020 годы (5-7%); сокращение финансирования по этим программам составило соответственно 2% и 11%. Значимым являлось в 2016 году финансирование государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014-2020 годах» – около 4% от всей суммы расходов областного бюджета; но к 2018 году доля сократилась до 1%, объем финансирования уменьшился на 68%.

Отдельно следует отметить, что пятое место в рейтинге занимает государственная программа «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области», доля которой в общей сумме расходов областного бюджета увеличилась за три года с 9% до 12%; абсолютный прирост расходов составил 40%, что нельзя назвать благоприятной тенденцией на фоне не столь значительного прироста расходов на реализацию социальных программ и сокращения финансирования целого ряда экономических программ.

Анализ на основе построения группировок (таблица 1) показал концентрацию расходов областного бюджета на ограниченном количестве государственных программ: на долю пяти программ ежегодно приходится более 80% всех средств, и эта концентрация усиливается, что обосновывается соответствующим разграничением полномочий и расходными обязательствами субъекта РФ. Представляется не вполне обоснованным ежегодное увеличение количества государственных программ, на долю которых приходится малый объем бюджетных средств, так как «дробление» приоритетов финансирования уменьшает их совокупное общественное значение, в то время, как административный ресурс, затрачиваемый на реализацию этих программ, остается прежним.

Таблица 1 – Результаты группировки государственных программ Оренбургской области по удельному весу в расходах бюджета субъекта Российской Федерации*

Интервал удельного веса государственных программ в расходах бюджета субъекта РФ	2016		2017		2018	
	количество государственных программ, ед.	удельный вес в программ- ных расходах бюджета, %	количество государственных программ, ед.	удельный вес в программ- ных расходах бюджета, %	количество государственных программ, ед.	удельный вес в программ- ных расходах бюджета, %
от 20% и более	2	46,0	2	46,0	2	48,0
от 16 до 19%	-	-	-	-	-	-
от 8 до 15%	3	34,6	3	36,0	3	36,0
от 3 до 7%	2	10,5	1	5,3	1	5,6
от 1 до 2%	3	4,9	6	8,1	4	4,7
менее 1%	14	4,0	13	4,6	16	5,7
Всего	24	100,0	25	100,0	26	100,0

* Рассчитано авторами по данным министерства финансов Оренбургской области [21, 22]

Административные издержки на реализацию государственных программ в настоящее время не отражаются в отчетности. В первом приближении эти расходы можно оценить на основе анализа данных по ведомственной классификации расходов бюджетов, сопоставив эти данные с финансированием государственных программ (рисунок 2). Для более достоверного анализа нами были отобраны шесть министерств и два департа-

мента Оренбургской области, каждый из которых является ответственным исполнителем одной государственной программы (в порядке, указанном на рисунке 2): министерство здравоохранения; министерство финансов; министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности; департамент пожарной безопасности и гражданской защиты; министерство физической культуры, спорта и туризма; министерство культуры и внешних связей; министерство лесного и охотничьего хозяйства; департамент информационных технологий.

Государственные программы на рисунке 2 расположены по горизонтальной оси в порядке убывания их удельного веса в общем объеме расходов областного бюджета Оренбургской области. В результате между этим показателем и расходами на центральный аппарат ответственных исполнителей государственных программ обнаруживается тесная обратная связь (коэффициент корреляции составил $-0,77$), то есть, чем меньше относительный объем финансирования государственной программы, тем выше удельные административные издержки на ее реализацию. При этом показатели эффективности государственных программ практически не зависят ни от общей суммы финансирования программы, ни от административных издержек (коэффициенты корреляции имеют значения $-0,14$ и $0,18$). Это подтверждает сформулированный выше тезис о том, что множественность государственных программ приводит к росту административных издержек, но не дает большего достижения общественно значимых результатов.

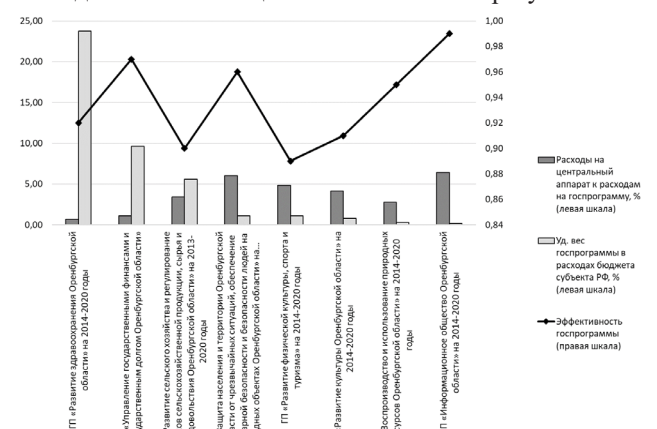


Рисунок 2 – Соотношение объемов финансирования, показателей эффективности и расходов на центральный аппарат ответственных исполнителей государственных программ Оренбургской области в 2018 году (составлено авторами по данным министерства финансов Оренбургской области [22-26])

ВЫВОДЫ

В числе бюджетно-финансовых инструментов управления финансами региона все большее значение приобретают государственные программы, что позволяет успешно решать задачу соотношения бюджетных расходов с получением конкретных, значимых для общества результатов. Анализ, выполненный на примере Оренбургской области, доказывает, что удельный вес программных расходов приближается к 100% в общей сумме расходов бюджета субъекта РФ.

Реализация государственных программ и соответственно структура расходов бюджетов определяются законодательно установленными полномочиями органов власти и расходными обязательствами субъекта РФ. Этим объясняется приоритетность социальных государственных программ, реализуемых в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты населения. Вместе с тем в динамике прослеживается неблагоприятная тенденция роста программных расходов на обу-

живание долговых обязательств субъекта РФ на фоне сокращения таких экономических приоритетов, как развитие транспортной системы, жилищного строительства и поддержки сельского хозяйства.

Структура программных расходов регионально-го бюджета выглядит неравномерной: более 80% всех средств приходится на пять основных наиболее крупных государственных программ; 20% – на остальные двадцать и более программ. Ежегодно увеличение количества государственных программ приводит к необоснованному «дроблению» бюджетных средств на относительно мелкие направления. Анализ показал, что чем меньше удельный объем финансирования государственной программы, тем выше удельные административные издержки на ее реализацию, что снижает общую эффективность данного инструмента. В этой связи более рациональным решением было бы укрупнение государственных программ путем их объединения в рамках отдельных приоритетных направлений. В особенности это становится актуальным при обеспечении взаимосвязи государственных программ и региональных проектов.

Оценивая эффективность бюджетно-финансовых инструментов в системе управления общественными финансами в целом, и в том числе государственных программ и региональных проектов, целесообразно выделять три составляющих: социальную эффективность, которая выражается в качестве и доступности государственных и муниципальных услуг; экономическую эффективность – достижение наиболее высоких результатов с использованием ограниченного количества ресурсов; организационную эффективность – качество межведомственного взаимодействия, скорость выработки управленческих решений и гибкость реагирования органов власти на изменение социально-экономических условий.

Кроме того, внедрение инструментов программно-целевого бюджетирования и проектного управления в деятельность органов власти должно осуществляться на основе системного подхода, предполагающего обеспечение взаимосвязей отдельных инструментов, применяемых на макро-, мезо- и микроуровнях. Такой подход позволяет построить агрегированный показатель эффективности функционирования государственной власти на основе обобщения результатов, полученных на каждом из уровней внедрения отдельных инструментов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ Дата обращения 10.04.2020 г.
2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/71937200/> Дата обращения 10.04.2020 г.
3. Лизунова Е.Н., Шавалеева Ч.М. Развитие программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации // Казанский экономический вестник. 2018. №3 (35). С. 38-45.
4. Чепурных Н.В., Фугаева А.С. Программно-целевое бюджетирование как инструмент повышения эффективности государственного сектора управления // Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2018. №4. С. 14-24.
5. Мастеров А.И. Проблемы и пути совершенствования программно-целевого бюджетирования в России // Финансы: теория и практика. 2019. №2. С. 44-57.
6. Ковалева Т.М., Мулендеева Л.Н. Развитие программно-целевого бюджетирования в России в современных условиях // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2018. №9 (169). С. 42-47.
7. Афанасьев Р.С. Оценка эффективности расходов субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ // Экономическая политика. 2015. № 6. С. 99-108.
8. Бухтиярова Т.И., Коротина Н.Ю., Первых П.А. Оценка исполнения государственных программ как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов // Социум и власть. 2018. №3 (71). С. 38-43.
9. Холикова Г.М. Целевые программы как инструмент государственного и муниципального управления // Бюллетень науки и практики. 2018. № 12. С. 404-408.
10. Новоселов А.С., Фалеев А.В. Проблемы оценки показателей

стратегического планирования социально-экономического развития региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. №1 (61).

11. Криничанский К.В. Развитие подхода к оценке эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти в России // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 8. С. 33-50.

12. Добролюбова Е.И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 95-105.

13. Кожеева О.В. Зарубежная практика использования организационных моделей управления эффективностью в государственном секторе экономики // Фундаментальные исследования. 2014. № 11. С. 2027-2031.

14. Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // Фундаментальные исследования. 2016. № 7-1. С. 146-154.

15. Абрамов С.Г., Стрельченко Р.А., Деревянко С.В. Методы оценки эффективности деятельности региональных органов власти в интеграционных объединениях // Эффективное антикризисное управление. 2017. № 3 (102). С. 22-28.

16. Воробьева Т.Н. О методике оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. № 3. С. 119-129.

17. Мокнаткина Л.Б., Малышев В.В. Интегрирование методологии оценки результативности деятельности органов власти в систему оценки экономической безопасности государства // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14. С. 301-307.

18. Егорихина М.С., Козлов С.Н. Методологические подходы к анализу и оценке бюджетных расходов образовательных учреждений с учетом внедрения программно-целевых принципов бюджетирования // Вестник НГИЭИ. 2016. № 1 (56). С. 40-48.

19. Анцыферова И.С. Исследование факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ методом экспертных интервью // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. Т. 5. № 4 (17). С. 446-449.

20. Голобоков А.С., Жэнь Ч., Музюков М.М. Нормативно-правовые аспекты управления транспортом в Российской Федерации // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. Т. 7. № 2 (23). С. 400-402.

21. Сведения о расходах на реализацию государственных программ Оренбургской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/> Дата обращения 02.04.20 г.

22. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Оренбургской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/> Дата обращения 24.03.20 г.

23. Об исполнении областного бюджета за 2016 год: Закон Оренбургской области от 29.06.2017 г. № 437/98-VI-O3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/>

24. Об исполнении областного бюджета за 2017 год: Закон Оренбургской области от 27.06.2018 г. № 1074/272-VI-O3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/> Дата обращения 26.03.20 г.

25. Об исполнении областного бюджета за 2018 год: Закон Оренбургской области от 28.06.2019 г. № 1662/428-VI-O3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/> Дата обращения 26.03.20 г.

26. Сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Оренбургской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/> Дата обращения 09.04.20 г.

Статья поступила в редакцию 14.04.2020

Статья принята к публикации 27.08.2020