

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ КАК ЭЛЕМЕНТА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Чувакова Алена Сергеевна

аспирантка кафедры финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: asc_va@bk.ru

Бюджетная политика – многогранное понятие. Выполнение органами государственной власти своих функций и реализация задач, стоящих перед обществом и государством, непосредственно зависят от наличия денежных ресурсов и состояния налоговой политики, определения доли доходов в ВВП страны и приоритетов расходов бюджета. Одним из элементов бюджетной политики является выполнение бюджета по расходам, что обуславливает необходимость контроля эффективности бюджетных расходов со стороны общества. Для повышения эффективности использования национальных ресурсов и управления по результатам исключительно важно формирование соответствующей системы целевых индикаторов и показателей контроля эффективности бюджетных расходов. В статье рассматриваются аспекты управления рисками использования национальных ресурсов как направления повышения эффективности бюджетных расходов. Автор обосновано предложение повышения качества государственного финансового контроля как одного из методов повышения эффективности бюджетных расходов.

Ключевые слова: бюджетные расходы, управление рисками, государственное управление по результатам, госпрограммы.

DESIGNING THE SYSTEM OF TARGET INDICATORS AND FIGURES OF BUDGET EXPENDITURE EFFICIENCY AS AN ELEMENT OF BUDGET POLICY

Chuvakova, Alena S.

Post-Graduate Student of the Department for Finance and Prices of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997,
Russian Federation.

E-mail: asc_va@bk.ru

Budget policy is a multisided notion. Functioning of bodies of state power and realization of tasks facing society and state depend on the availability of funds and tax policy, identifying a share of profit in the country GDP and priorities of budget expenditure. One element of budget

policy is budget expenditure performance, which stipulates the necessity to control the efficiency of budget expenses on the part of society. To improve the efficiency of using national resources and to manage by results we should design a system of target indicators and figures to control the efficiency of budget expenditure. The article discusses aspects of managing risks of using national resources as a line of raising the efficiency of budget expenditure. The author substantiates the proposal to raise the quality of state finance control as a method of enhancing the efficiency of budget expenses.

Keywords: budget expenditure, risk management, state management by results, state programs.

В ходе проведения внешнего государственного аудита эффективности бюджетных расходов контрольно-счетными органами необходимо использовать систему целевых индикаторов и показателей контроля государственных расходов. В процессе внешнего государственного контроля, независимо от вида проводимого аудита (в том числе эффективности), в качестве ключевых объектов выявления, анализа и устранения выступают две сущности: *недостатки и нарушения*.

В. В. Омельченко считает, что указанные в законе *недостатки и нарушения* по своей

сути являются *аномалиями*, под которыми в общем случае можно понимать отклонение от нормы или общей закономерности [2. – С. 95]. В процессе проведения внешнего государственного контроля выявляются и анализируются также другие виды аномалий: *отклонения, замечания, угрозы, уязвимости, риски*.

В таблице приведены данные по употреблению выявленных видов аномалий в некоторых нормативных и отчетных документах Счетной палаты Российской Федерации.

Характеристика нормативных и отчетных документов по количеству употребления в них видов аномалий

Наименование отчетного или нормативного документа	Количество употреблений вида аномалии			
	Нарушение	Отклонение	Недостаток	Риск
1. Федеральный закон «О Счетной палате РФ»	17	2	4	2
2. Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)	319	1	0	0
3. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2013 г.	156	5	19	43
4. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2014 г.				
5. Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»	67	69	17	170
6. Бюллетень Счетной палаты РФ. Информация по итогам экспертизы государственных программ РФ по состоянию на 1 сентября 2014 г.	16	3	2	42

Таким образом, первый шаг на пути повышения эффективности расходов бюджета – выявление аномалий в ходе реализации мероприятий госпрограмм с последующим анализом причин возникновения отклонений. Среди возможных аномалий в ходе осуществления расходов следует обратить внимание на распознавание (диагностику, идентификацию) и анализ *рисков*, прежде всего рисков системных. Отсюда

видна актуальность риск-ориентированного подхода к проведению внешнего государственного аудита (контроля).

Для повышения эффективности бюджетных расходов необходимо решить *проблему управления рисками*, включая сбор данных, проведение мониторинга, выявление (идентификацию, распознавание, диагностику) и комплексную оценку рисков, регулирование рисков, возникающих

в связи с нецелевым, неэффективным использованием национальных ресурсов, а также коррупционных рисков.

Выявление рисков использования национальных ресурсов и государственного управления по результатам должна обеспечивать система целевых индикаторов и показателей внешнего государственного контроля (СИП). Мы полагаем, что организованный на постоянной основе мониторинг принятой СИП позволит своевременно выявлять и диагностировать всевозможные риски использования национальных ресурсов и государственного управления по результатам.

Бюджетные расходы привязаны к госпрограммам, каждая из которых имеет свою систему целевых индикаторов и показателей, представленную в паспорте госпрограммы. Таким образом, следующим шагом на пути повышения эффективности бюджетных расходов является соблюдение системы целевых индикаторов. Исследование принятых систем индикаторов и показателей на предмет их достаточности в целях описания состояния сферы, для изменения которой принята программа как в исходном, так и в конечном состоянии, – это прерогатива одновременно заказчика и ответственного исполнителя государственного проекта или программы.

Каждый вид внешнего государственного аудита с учетом своей специфики позволяет определить соответствующее множество возможных (потенциальных) аномалий контролируемого объекта или процесса, а также включает ряд направлений аудита, каждое из которых определяет соответствующее множество потенциальных аномалий.

В зависимости от основания систематизации (*природы аномалии*) выделяются три класса аномалий, являющихся причинами несоответствия:

- нарушения эффективности использования бюджетных средств;
- отклонения, замечания, недостатки неэффективного использования бюджетных средств;

– угрозы и риски неэффективного использования бюджетных средств.

Оценка *достаточности* систем целевых индикаторов и показателей расходов бюджета как части государственных программ объясняется необходимостью обеспечения фундаментальных условий *наблюдаемости* и *управляемости* для объекта управления. Понижение условия наблюдаемости бюджетных расходов, по сути, равнозначно повышению рисков *недостаточности* систем целевых индикаторов и показателей.

Выявляемые в ходе аудита эффективности бюджетных расходов различные аномалии (нарушения, недостатки, отклонения, риски, угрозы, уязвимости) должны быть систематизированы и классифицированы, а по каждому классу аномалий определены потенциальные виды ущербов и последствий от реализации этих аномалий. Разная природа выделенных классов аномалий предполагает разные способы их описания и представления. Отсюда следует необходимость построения соответствующих классификаторов, структура и логика построения которых различны.

На практике подобная задача решается в упрощенном виде для одного-двух видов аномалий. Например, существуют Классификаторы:

- *нарушений*, выявляемых в ходе государственного финансового контроля¹;
- *нарушений* и *недостатков*, допускаемых участниками бюджетного процесса²;
- *нарушений*, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)³.

Имеющаяся система аномалий, выявляемых в ходе внешнего государственного контроля, должна быть основанием для формирования соответствующей классификационной системы целевых индикаторов и показателей, используемых для про-

¹ Одобрен Коллегией Счетной палаты РФ от 26 июня 2009 г., протокол № 32К (669).

² Утвержден решением Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов (АКСОП) от 9 октября 2007 г., актуализирован в 2013 г.

³ Одобрен Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 18 декабря 2014 г.

ведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Внешний государственный контроль (аудит) за ходом и эффективностью бюджетных расходов должен быть ориентирован прежде всего на безусловное достижение программных целей, которые утверждены для каждой государственной программы соответствующим распоряжением Правительства Российской Федерации.

Именно в данном аспекте следует рассматривать принятые системы целевых индикаторов и показателей государственных программ, в том числе анализ их на предмет достаточности использования для контроля достижимости программных целей, что является основанием повышения эффективности расходов бюджета.

В. В. Омельченко выявил закономерность для контроля сложных объектов и процессов: чем больше используется индикаторов и показателей, тем более точно и глубже проводится контроль состояния объекта на достижимость его целевого состояния [3]. По имеющимся на настоящий момент времени госпрограммам среднее количество показателей – 48.

Госпрограммы с меньшим количеством показателей следует отнести к классу высокорисковых объектов, которые должны стать первыми в списке (плане) для проведения контрольных мероприятий.

Общая величина расходов по бюджету каждого года зависит от того, какой доход будет создан в экономике и в каком размере при условии стабильных налогов он будет собран. Очевидно, что при изменениях налоговой системы структура бюджета может также претерпевать изменения.

Структурный анализ бюджета предполагает определение его типа (сбалансированный, дефицитный, профицитный), описание структурной проблемы (представление текущей и желательной структуры бюджета) и конкретизацию задач бюджета и бюджетной политики.

При росте валового продукта и, соответственно, доходной части бюджета увеличение доли расходов по статьям бюджета

означает абсолютное увеличение расходов, сокращение доли – уменьшение расходов. Однако в условиях существенного прироста национального дохода относительная доля расходов может уменьшиться без снижения абсолютной величины расходов по этому направлению. Это обстоятельство в условиях роста позволяет гибко управлять структурой бюджета.

Если по каждому направлению бюджетных расходов ввести желаемую и фактическую долю, то можно записать следующее выражение:

$$D_i = \beta_i tY - \alpha_i B,$$

где D_i – потенциальный дефицит/профицит по i -му направлению расходов бюджета;

β_i – потребная (желательная) доля расходов по i -му направлению бюджета;

t – налоговая ставка;

Y – национальный доход с учетом инфляции;

tY – доходы бюджета;

α_i – фактическая доля расходов по i -му направлению бюджета;

B – текущие расходы бюджета.

При $\beta_i = \alpha_i$ потенциальный дефицит/профицит по i -му направлению будет равен реальному.

Если считать, что доля собираемых доходов по одному бюджетному направлению составит $\alpha_1 tY_1$ и доходы бюджета в точности равны расходам бюджета, то при изменении доли с α_1 до α_2 и росте с Y_1 до Y_2 снижение доли может быть таким, чтобы не изменилась абсолютная величина расходов по направлению и чтобы выполнялось соотношение

$$\frac{\alpha_2}{\alpha_1} = \frac{Y_1}{Y_2}.$$

Оценку структурной эффективности бюджета можно обозначить при помощи следующих показателей:

1) коэффициента синхронизации:

$$k = \frac{\Delta d}{\Delta b}, \quad K = \sum_{i=1}^t \frac{\Delta d_i}{\Delta b_i};$$

2) коэффициента дифференциации:

$$S = \frac{b - b_{\max}}{b_{\min} - b}, \quad b = \frac{B}{N};$$

3) коэффициента приоритетности:

$$p = \frac{b_{\max}}{b_{\min}},$$

где Δd – прирост доходов бюджета за время t ;

Δb – прирост расходов бюджета за время t ;

Δd_i – прирост доходов бюджета за i -й интервал времени;

Δb_i – прирост расходов бюджета за i -й интервал времени;

b – равное распределение по всем направлениям бюджета, представляющее собой отношение общей величины расходов (B) к числу направлений бюджета (N);

b_{\max} – наибольшая величина бюджетных расходов;

b_{\min} – наименьшая величина бюджетных расходов [4].

Структурный анализ бюджета выполняет важную функцию, поскольку позволяет выбрать наиболее мультиплицирующие направления расходов в случае необходимости стимулирования конъюнктуры (экспансии) либо менее мультиплицирующие направления расходов в случае необходимости рестрикций.

Оценку эффективности программ и расходов бюджетных средств в рамках федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) можно осуществлять по субъектам РФ, отраслевой принадлежности, объектам ФАИП, реализуемых в рамках федеральных целевых программ, главным распорядителям средств федерального бюджета по ФАИП, а также субъектам бюджетного планирования [1. – С. 107].

С точки зрения планирования и осуществления бюджетной политики, а также для повышения ее эффективности уместна постановка задачи определения наиболее приемлемых уровня дифференциации и приоритетности бюджетных расходов как макроэкономического инструмента стимулирования экономики и поддержания

наиболее значимых сфер деятельности в жизнеспособном состоянии.

По аналогии с оценкой структурных сдвигов в экономике представим коэффициент, который может быть удобен для оценки структурных модификаций бюджета:

$$IB = \frac{1}{nT} \sum_{i=1}^n [b_i(t) - b_i(0)],$$

где IB – показатель интенсивности структурных модификаций бюджета (на относительно коротком отрезке времени он не должен быть высоким);

$b_i(t)$ – доля i -й строки бюджета в общих расходах в момент t ;

$b_i(0)$ – доля i -й строки бюджета в общих расходах в начальный момент времени;

n – число строк (направлений) бюджета, по которым увеличилась доля расходов;

T – период времени для оценки интенсивности структурных модификаций бюджета [4].

Представленный анализ помогает пролить свет на содержание бюджетного планирования, бюджетную политику и влияние структурных модификаций бюджета на экономику. Данный подход представляет своеобразный метод планирования структуры бюджета и оценки его эффективности.

Бюджетная эффективность определяется структурной композицией бюджета (статей доходов/расходов), а также зависит от системы государственного финансового контроля, поскольку эффективность есть не столько соотношение доходы/расходы, сколько использование финансовых бюджетных средств на конкретные цели развития экономики, причем так, чтобы эти цели достигали 100% исполнения. В этом смысле опыт 1990-х гг. в России, когда федеральные государственные программы финансировались на 30% от потребного объема, и опыт 2000-х гг., когда эта цифра по отдельным программам возросла до 80–90%, говорит о невысокой бюджетной эффективности и неэффективной бюджетной политике.

Определение масштаба системы государственного финансового контроля и оценка эффективности этой системы – центральные вопросы при организации данной системы, наделении ее необходимыми функциями. Главной предпосылкой эффективного стратегического планирования и необходимым условием принятия эффективных управленческих решений является соответствие планов и фактических результатов, что обеспечивается системой финансового контроля государства.

Таким образом, хорошо функционирующая система государственного финансового контроля способствует росту эффективности бюджетных расходов и реализации на практике принципа социальной справедливости. Следовательно, одним из методов повышения эффективности бюджетных расходов является повы-

шение качества государственного финансового контроля, оценить которое можно при помощи таких показателей, как:

- выявленный объем средств, использованных с нарушениями законодательства;
- размер возмещенного ущерба, включая величину отношения возвращенных государству средств к затратам на функционирование контрольного органа (Счетной палаты РФ);
- количество подготовленных представлений и предписаний;
- количество случаев с возбуждением уголовных дел;
- отношение числа выявленных нарушений, по которым удалось вернуть финансовые средства в казну государства, к общему числу нарушений и др.

Список литературы

1. Болонин А. И., Макущенко Л. В. К вопросу о динамике бюджетного финансирования федеральной адресной инвестиционной программы // Вестник АКСОР. – 2015. – № 2 (34). – С. 107–112.
2. Омельченко В. В. Исследование принятых систем индикаторов и показателей государственных программ Российской Федерации с точки зрения проведения стратегического аудита. – М. : НИИ СП, 2015.
3. Омельченко В. В. Теоретические основы классификации нечетких ситуаций при испытаниях сложных технических комплексов. – М. : МО РФ, ВА РВСН им. Петра Великого, 1999.
4. Сухарев О. С. Теория эффективности экономики. – М. : Финансы и статистика, 2010.

References

1. Bolonin A. I., Makushchenko L. V. K voprosu o dinamike byudzhetnogo finansirovaniya federal'noy adresnoy investitsionnoy programmy [Concerning the Problem of the Dynamics of Budget Financing of the Federal Target Investment Program]. *Vestnik AKSOR*, 2015, No. 2 (34), pp. 107–112. (In Russ.).
2. Omel'chenko V. V. Issledovanie prinyatykh sistem indikatorov i pokazateley gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii s tochki zreniya provedeniya strategicheskogo audita [Researching System of Indicators and Figures of State Programs of the Russian Federation from the Point of View of Strategic Audit]. Moscow, NII SP, 2015. (In Russ.).
3. Omel'chenko V. V. Teoreticheskie osnovy klassifikatsii nechetkikh situatsiy pri ispytaniyakh slozhnykh tekhnicheskikh kompleksov [Theoretical Foundations of Classification of Unclear Situations during Testing Complex Technical Sets]. Moscow, MO RF, VA RVSNI im. Petra Velikogo, 1999. (In Russ.).
4. Sukharev O. S. Teoriya effektivnosti ekonomiki [Theory of Economy Efficiency]. Moscow, Finance and Statistics, 2010. (In Russ.).