

Оценка эффективности управления государственными финансами в регионах России

Дикаева Ж.А., аспирантка, кафедра «Финансы и кредит»,
Российский государственный социальный университет

Аннотация. Экономическое развитие Российской Федерации неизбежно определяет необходимость повышения эффективности системы государственного управления. Оценка эффективности управления государственным финансами, должна быть одной из важных функций государственного управления и на уровне регионов в том числе. Исследуемая проблема представлена особенностями оценки эффективности управления государственным финансами в регионах России с позиций международного опыта. Автор в работе изучает систему подходов по оценке открытости, прозрачности использованию бюджетных финансовых средств, находящихся как в распоряжении федерального правительства, так и региональных и местных органов власти. Предложены меры по повышению прозрачности, повышение участия, по улучшению надзора при оценке эффективности управления государственным финансами в стране, так и в регионах России в частности.

Ключевые слова: оценка, эффективность, государственные финансы, региональные бюджеты, мировые индексы.

Evaluation of the efficiency of public finance management in the regions of Russia

Dikaeva J.A., Department of finance and credit,
of Russian state social university

Annotation. Economic development of the Russian Federation inevitably defines the necessity of increase of efficiency of public administration. Evaluation of the efficiency of public Finance management should be an important function of public administration and at the regional level including. The investigated problem presents features of evaluating the effectiveness of public Finance management in the regions of Russia from the standpoint of international experience. The author in the work studies system approaches for the assessment of openness, transparency of use of budgetary funds, under both the Federal government and regional and local authorities. Proposed measures to increase transparency, increase participation, to improve oversight in evaluating the effectiveness of public Finance management in the country and in the regions of Russia in particular.

Keywords: assessment, efficiency, public Finance, regional budgets, global indices.

Введение. Рассматривая существующие подходы и методы, а также практический опыт оценки управления государственными финансами в различных странах, можно утверждать, на данном этапе в мировой практике распространен подход, когда на уровне органов государственной власти применяются интегральные (сложносочиненные) показатели и критерии эффективности, воспроизводящие основные экономические и/или политические параметры деятельности.

Разработкой и практическим применением различного рода показателей и критериев оценки эффективности государственного управления экономикой занимались в свое время такие ученые, как Амбросов Н.В., Балашова Е.Л., Введенский В.Г., Игнатов В.Г., Краснова Т.Г., Невзорова Е.Н., Осипов Г.В., Самаруха В.И., Уколова М.А., Штульберг Б.М. и др.

Знакомство с опытом парламентского контроля зарубежных стран свидетельствует о том, что вопросы эффективности государственного финансового контроля (аудита эффективности) являются актуальными в настоящее время не только для России, но и для таких стран, как США, Канада,

Германия, Франция, Швеция и других государств, которые уже много лет работают в этом направлении. Необходимость повышения эффективности функционирования системы управления государственными финансами, прозрачности бюджетной политики государства, рациональности и результативности бюджетных расходов актуализирует рассматриваемую проблему для России на современном этапе ее развития.

Практическое внедрение методических подходов, направленных на оценку эффективности управления государственными финансами, в первую очередь, связано с проблемами определения взаимосвязи между расходами, результатами и социально-экономическим эффектом, полученными в результате использования бюджетных ресурсов. Следует отметить, что действующая в настоящее время в России информационная база, позволяющая решить указанную проблему, фрагментарна, а отчетность о результатах деятельности органов исполнительной власти, о достижении поставленных целей и задач, сведения о качестве предоставленных государственных и муниципальных услуг, а также стоимости достигнутых результатов в большинстве субъектов РФ недоступны. Все это ограничивает область и возможности проведения комплексного анализа эффективности управления государственными финансами.

Эффективность финансового контроля предполагает не только оптимальное использование методов государственного финансового контроля, но и рациональное использование бюджетных средств, материальных ценностей.

Если первая составляющая эффективности в большей степени обуславливается системой организации государственного финансового контроля, то вторая вытекает непосредственно из Конституции Российской Федерации, в которой указывается, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации для надзора за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату Российской Федерации.

До 2007 года в Российской Федерации были только законодательные акты, регламентирующие процесс и порядок логической схемы реализации оценочной деятельности эффективности государственных служб. После того как вступил в силу Указ Президента РФ В.В. Путина «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹ была сформирована система контроля эффективности деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Она является одной из основных функций Министерства регионального развития РФ, осуществляемой на основании указа Президента РФ и постановления Правительства РФ, которыми утверждены перечень критериев и методика оценки эффективности управления государственными финансами в регионах РФ. В последние годы руководство РФ и регионов уделяет большое внимание вопросу о повышении эффективности управления государственным финансами, предприняты многочисленные меры по данному направлению, разработаны и практически применены различные методики, как качественной, так и количественной оценки.

Интерпретация результатов. За последние годы Российская Федерация провела важные реформы в институциональной сфере и в области управления государственными финансами, внедряя передовой мировой опыт и закладывая основу современной системы управления государственными финансами. Наиболее заметные достижения включают в себя:

- успешное внедрение современной системы казначейского учёта и единого казначейского счёта;
- упорядочение всего бюджетного процесса и введение трёхлетнего федерального бюджета;
- создание Стабилизационного фонда;
- реформа межбюджетных отношений и установление бюджетных правил для органов власти субъектов Российской Федерации;

¹Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 27, ст. 3256); Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70217848/#ixzz3pIfJMLBH>

– модернизация системы налогового администрирования, которая способствовала смене парадигмы и переходу от традиционного административно-командного стиля к более современному, ориентированному на предоставление услуг.

Но приходится отметить, что, несмотря на решение этих вопросов и проведенных реформ, дефицитность доходов бюджетов всех уровней, неэффективность бюджетных расходов, недостаточность инвестиций в модернизацию общественной инфраструктуры и негибкость моделей финансового управления, поддерживаемых государственными структурами, не могут позволить правительству реализовать наиболее эффективную налогово-бюджетную и экономическую политику. Эти проблемы особо злободневно ощущаются в регионах и на местных уровнях, где они обостряются слабой доходной базой, недофинансированностью и существенной разницей в способности управлять государственными финансами [3;6].

Сущность понятий бюджетной, экономической и социальной эффективности не всегда дает возможность количественно оценивать понятие эффективности исполнения государственного бюджета. Эта категория должна оцениваться достижением целей социально-экономического развития страны, поставленных в ежегодном и бюджетном посланиях Президента Российской Федерации.

По проверкам Счетной палаты в соответствии с законодательством исполнения бюджета и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2014 год выявлено, что в 2014 г. сохранилось неполное освоение средств регионами России [3]. По состоянию на 1 января 2015 г. общая сумма неиспользованных остатков субсидий на развитие территориальных инновационных кластеров составила 922,6 млн. руб. (по состоянию на 1 января 2014 г. – 364,7 млн. руб.). На 1 января 2015 г. не освоены субсидии в рамках поддержки малого и среднего предпринимательства в размере 4,25 млрд. руб. (по состоянию на 1 января 2014 г. – 4,79 млрд. руб.). В 2014 году Минфином России не реализованы в полном объеме полномочия ответственного

исполнителя государственных программ. Не были достигнуты плановые значения по 3 из 18 целевых показателей госпрограммы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», и по 13 из 58 целевых показателей госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Отдельные контрольные события в рамках исполнения госпрограмм не реализованы или реализованы позднее установленного срока.

Однако, как свидетельствуют результаты контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой, постоянно выявляются факты нецелевого использования средств федерального бюджета.

Основными путями повышения эффективности государственного финансового контроля и, следовательно, эффективности расходования средств федерального бюджета являются:

- структурирование существующей системы государственного финансового контроля;
- повышение эффективности существующей системы государственного финансового контроля – это усиление взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с Государственной Думой и Советом Федерации;
- повышение ответственности структур власти и должностных лиц за эффективное использование бюджетных средств.

Отсутствие четкого разграничения задач и полномочий, а также координации деятельности контролирующих органов, единой информационной и методической базы в немалой степени снижает эффективность общей работы, затрудняет достижение общей цели.

Выборочной проверкой соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, заключенных Минфином России с регионами, установлено, что Правительствами Астраханской области и Брянской области были нарушены их условия (общий объем бюджетных кредитов, предоставленных этим регионам в

2014 г. составил 7,84 млрд. руб., в том числе Астраханская область – 6,72 млрд. руб., Брянская область – 1,12 млрд. руб.). Астраханской и Брянской областями не были достигнуты показатели по сокращению доли коммерческих кредитов и ценных бумаг региона в общем объеме долговых обязательств (по Астраханской области на сумму 1,4 млрд. руб. и 1,3 млрд. руб. соответственно, по Брянской области – на 803,3 млн. руб. и 1,3 млрд. руб. соответственно).

Кроме того, сложности в деле повышения эффективности управления доходами и расходами далеко не новы, но они снова вышли на первый план и усугубились в связи глобальным финансовым кризисом.

В Российской Федерации в настоящее время осуществляется несколько программ реформирования системы государственного управления. Для приобретения наибольшего эффекта от этой деятельности нужна оценка не только общих результатов, но и постоянный контроль за деятельностью государственных органов, и оценивание таких проектов должно проводиться как в период их проведения (текущий контроль), так и по результатам осуществления программы (последующий контроль) [5].

Часть государственных программ нуждаются в доработке. Прежде всего необходимо обеспечить взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений, их увязку с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ.

Государственные программы должны устанавливать общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах, к определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Различные варианты достижения целей могут и должны рассматриваться на этапе подготовки государственных программ, но при утверждении программ должен быть выбран только один вариант – тот, который Правительство

Российской Федерации считает обоснованным с точки зрения достижения поставленных целей и для реализации которого имеются необходимые ресурсы.

На практике в настоящее время разработано и нашло применение достаточное количество методов оценки эффективности деятельности как бизнес структур, так и государственного и муниципального управления, в том числе комплексные методы экспертного анализа, нормативные подходы, стратегические карты и другие. Многие подходы и методики успешно реализуются в практике различных стран. Например, показатель в части прозрачности бюджета, отражённые в Open Budget Index (ОБИ, Индекс прозрачности бюджета) [16].

Опрос по открытости бюджета использует международные критерии, разработанные многосторонними организациями, такими как Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ). Это основанное на фактах исследование, в котором оценивается ситуация, существующая на практике, с помощью легко наблюдаемых явлений.

Опрос составлен в форме анкеты, заполняемой для каждой страны независимыми экспертами по бюджету, которые не связаны с национальными правительствами. Затем анкета каждой страны независимо изучается анонимным экспертом, который также не связан с правительством. Кроме того, МБП предлагает национальным правительствам предоставлять комментарии к проекту результатов опроса и рассмотреть эти комментарии перед окончательным оформлением результатов опроса.

Опираясь на международные критерии, разработанные многосторонними организациями. Опрос по открытости бюджета использует 109 показателей для определения прозрачности бюджета. Эти показатели используются для того, чтобы определить, делает ли правительство доступными для общественности восемь ключевых бюджетных документов и являются ли данные этих документов всеобъемлющими и полезными.

Каждая страна получает балл из 100 возможных, который определяет ее рейтинг в Индексе открытости бюджета — единственном в мире независимом сравнительном анализе прозрачности бюджета.

Показатель России составляет 74 балла из 100, что существенно выше среднего мирового показателя 45 баллов. См. рис. 1.

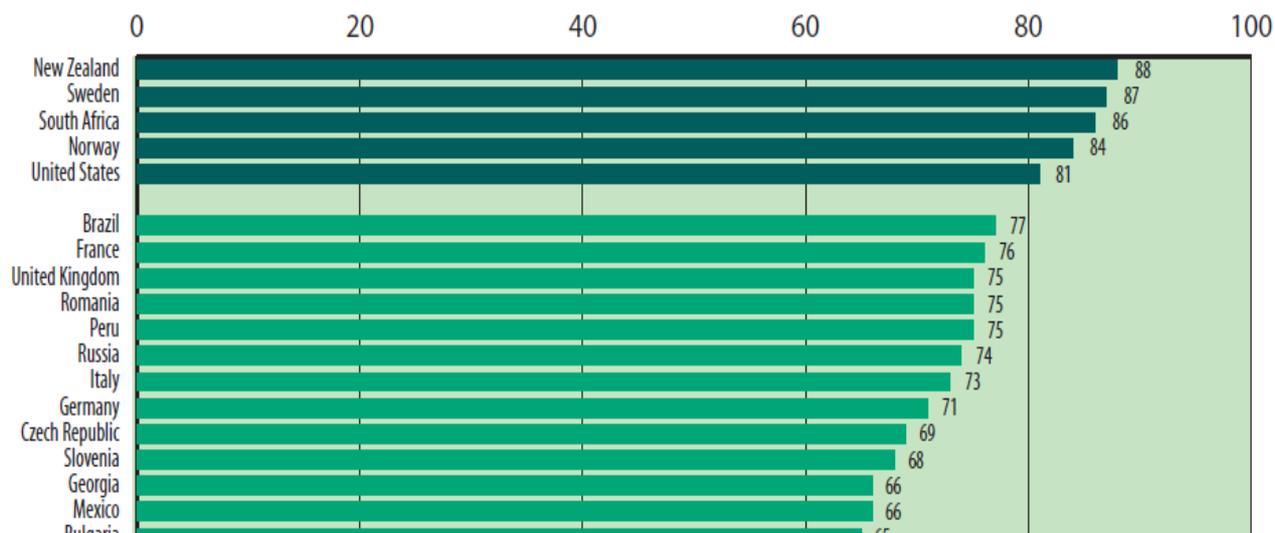


Рис. 1 – Прозрачность (Индекс открытости бюджета) России в 2015 году (фрагмент) [16]

Опрос по открытости бюджета изучает степень способности законодательных органов и главных контрольных органов осуществлять эффективный надзор за бюджетом. Эти органы играют решающую роль – часто закрепленную в национальных конституциях – в планировании бюджета и надзоре за его исполнением. Рассмотрим динамику индекса прозрачности бюджета в динамике. См. рис. 2.

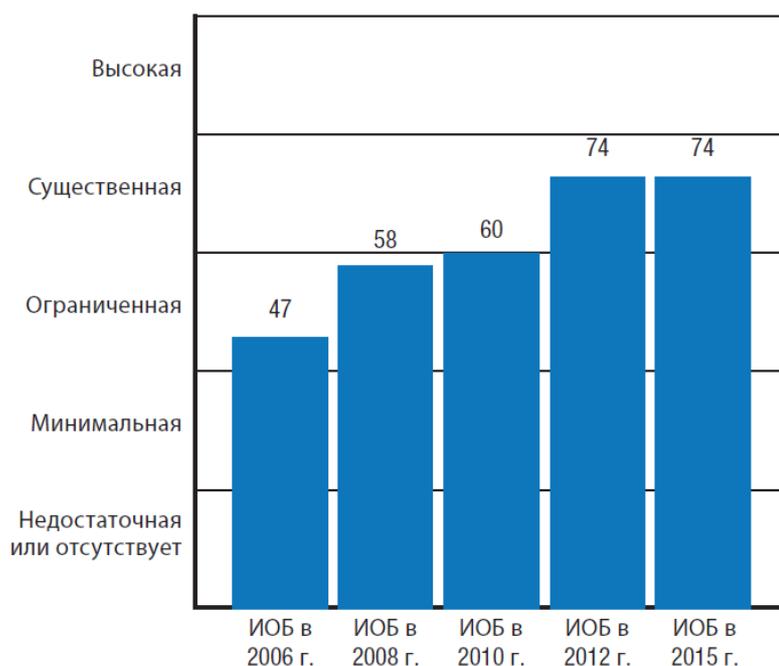


Рис. 2 – Изменение прозрачности бюджета в динамике [16]

Оценка России непрерывно повышалась с 2006-2012гг. В течение данного периода Россия начала публиковать более полный Проект бюджета исполнительной власти. С 2012 г. Правительство России повысило доступность бюджетной информации благодаря:

- публикации гражданского бюджета и полугодового обзора;
- повышению полноты предварительного бюджетного заявления.

Однако, так как показатели работы правительства по некоторым отдельным оцениваемым критериям (классификация расходов и информация о расходах за предыдущие годы в бюджетном предложении исполнительной власти) упали ниже уровня в 2012 г., балл 74 полученный в 2014 году, остается на уровне 2012 года.

Исследование открытости бюджета изучает степень эффективности контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших органов финансового контроля. Данные институты играют решающую роль в планировании и контроле государственных бюджетов, которая предусмотрена в Конституции. Факты показывают, что одной лишь прозрачности недостаточно для улучшения управления и что участие общественности в формировании

бюджета может максимально увеличить положительные результаты, связанные с большей прозрачностью бюджета.

С целью определения участия общественности по открытости бюджета оценивается степень, в которой правительство предоставляет возможности для участия общественности в бюджетных процессах.

Такие возможности должны предоставляться в течение всего бюджетного цикла исполнительной властью, законодательным органом и главным контрольным органом.

На наш взгляд, использование индексов и динамических показателей лишь репрезентативно показывают характерную тенденцию и ее интенсивность за оцениваемый период, но не позволяет оценить уровень и масштаб существующих проблем, эффективность управления государственными финансами, а также степень достижения цели. Более конструктивными, с нашей точки зрения, представляются разработка и использование в рамках методики качественных и относительных показателей, учитывающих различия в численности населения регионов.

Кроме того, в используемых методических положениях по оценке эффективности управления государственными финансами не учитывается стоимость достигнутых результатов, что не способствует экономии бюджетных ресурсов, а стимулирует органы исполнительной власти субъектов РФ добиваться намеченных результатов любой ценой, что, по нашему мнению, стратегически неверно. Ведь оборотной стороной такого подхода может быть увеличение долговой нагрузки субъектов РФ, что в долгосрочной перспективе существенно снизит устойчивость бюджетной системы и может привести к кризису государственных финансов на региональном и местном уровнях по аналогии с процессами, происходящими сейчас в ряде стран Европейского союза.

Законодательный орган России по данным ОВОбеспечивает адекватный надзор на стадии планирования бюджетного цикла и адекватный надзор на стадии исполнения бюджетного цикла.

Однако регулярные консультации по вопросам бюджета между исполнительной властью и законодательным органом не проводятся; кроме того, по закону и на практике не проводятся консультации с законодательным органом перед расходованием средств из чрезвычайных фондов, которые не были предусмотрены в принятом бюджете.

В целом главный контрольный орган обеспечивает адекватный надзор за бюджетом. В соответствии с законом он имеет все полномочия по собственному усмотрению проводить аудит, когда он посчитает уместным. Более того, руководитель главного контрольного органа не может быть смещен с должности без законодательного или судебного одобрения, что обеспечивает его независимость. Наконец, главный контрольный орган обеспечен достаточными ресурсами для выполнения своих функций и имеет адекватную систему обеспечения качества.

Выводы и предложения. Рассмотрим возможные меры для улучшения ситуации по эффективности управления государственными финансами.

Меры по повышению прозрачности. Россия должна уделить первоочередное внимание следующим действиям, направленным на повышение прозрачности бюджета.

Повысить полноту бюджетного предложения исполнительной власти, предоставляя более подробную информацию в отношении классификации расходов, задолженности и процентного дохода за предыдущие годы.

Меры для повышения участия общественности. Следует уделить первоочередное внимание следующим действиям, направленным на повышение участия в бюджете:

- создать еще более надежные и эффективные механизмы для отражения диапазона общественного мнения по бюджетным вопросам;
- создать независимую антикоррупционную экспертизу и общественный мониторинг, взаимодействие с общественными советами и средствами массовой информации, а также участие граждан, организаций и общественных объединений;

- в законодательном органе провести слушания о бюджетах определенных министерств, департаментов и учреждений, а также об аудиторских отчетах, на которых заслушиваются представители общественности;

- создать официальные механизмы, с помощью которых общественность сможет помогать главному контрольному органу в составлении программы аудита и участвовать в аудиторских расследованиях.

Меры по улучшению надзора. Требуется первоочередное внимание следующим действиям, направленным на усиление надзора за бюджетом:

- по закону и на практике обеспечить проведение консультаций с законодательным органом перед расходованием средств из чрезвычайных фондов, которые не были предусмотрены принятым бюджетом.

- обеспечить проведение совещаний законодательного органа для изучения аудиторских отчетов.

Стратегические цели эффективного управления государственным финансами в регионах России будут достигаться посредством поддержки действий по следующим четырём основным направлениям:

- повышение экономической эффективности российской налоговой системы через пересмотр основных областей налоговой политики регионов и повышение качества услуг, предоставляемых Федеральной налоговой службой налогоплательщикам;

- рационализация методов финансирования региональных бюджетов, поощрение большей заинтересованности региональных органов власти в достижении результатов на всех этапах бюджетного цикла и укрепление их потенциала в сфере управления государственными финансами;

- повышение качества, скорости прохождения и доступности бюджетной информации благодаря внедрению комплексной информационной системы управления финансами («электронный бюджет») на уровне регионов, способствуя тем самым большей прозрачности и подотчётности;

– совершенствование процессов подготовки бюджета регионов, контроля и мониторинга его исполнения в целях повышения эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

Решение этих вопросов поможет достичь следующих результатов:

– сокращение времени, которые малые и средние предприятия тратят на расчёт и уплату налогов, что отражается в индикаторах «DoingBusiness» («Ведение бизнеса»);

– увеличение числа регионов, демонстрирующих удовлетворительный результат в части управления государственными финансами;

– в целом более высокие показатели России в части прозрачности бюджета, отражённые в Open Budget Index («Индекс прозрачности бюджета»);

– более широкое использование показателей эффективности как в региональных, так и в федеральном бюджете для отражения целей и результатов программ государственных расходов.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

2. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 г. «Об утверждении программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018г.» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lawru.info>

3. Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center.

4. Агабцов С.А. Проблемы эффективности государственного финансового контроля. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://revisor-finansist.ru>.

5. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы // Москва: ЮНИТИ. 2010. С. 703.

6. Баранова И.В. Индикативный подход к оценке эффективности управления общественными финансами // Вестник Томского государственного

университета. №313 – 2008.

7. Власов С.А., Дерюгина Ю.А. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 33-49.

8. Гаджиев И.А. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие. // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 3-2. С. 238-239.

9. Государственные финансы // Российская экономика: прогнозы и тенденции. 2014. № 1. С. 8-10; № 2. С. 9-11.

10. Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы формирования доходов местных бюджетов в России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1115-1122.

11. Кондрашова А.С. Программно-целевой метод как фактор повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами // Молодой ученый. 2014. № 8.2. С. 25-27

12. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения // Казань. Казанский Государственный университет. 2009. С.188.

13. Савруков А.Н. Оценка эффективности управления государственными финансами в регионах России // Финансы. 2013. № 10. С. 11-16.

14. Ялялиева Т.В. Эффективность и контроль использования бюджетных средств контрактной системой государственных закупок // Новый университет. Серия: Экономика и право. 2014. № 3 (37). С.56-64.

15. Ярцева И.Ю. Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. 2013. № 10. С. 43-48.

16. International Budget Partnership. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://internationalbudget.org>.