

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ХАРАКТЕРИСТИКА МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	6
2. ПРОБЛЕМА МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	13
3. РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СНИЖЕНИЮ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	20
4. ОБОСНОВАНИЕ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	41
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	50

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов вытекает из установленного Президентом и Правительством Российской Федерации курса на модернизацию страны, который вызвал объективную потребность совершенствования бюджетной политики и бюджетных инструментов регулирования с целью обеспечения инновационного развития экономики страны. Для этого необходимо активнее использовать бюджетную политику в интересах развития экономики и решения приоритетных социальных задач; совершенствовать бюджетную систему страны с целью усиления ее влияния на экономику и социальную сферу; проводить бюджетную политику, ориентированную на реальные результаты посредством определения её эффективности, и обеспечить бюджетную стабильность.

Важность разработки подходов к решению задачи повышения качества бюджетного управления иллюстрируется данными Министерства финансов Российской Федерации: за первые девять месяцев 2020 года исполнение одиннадцати бюджетов регионов характеризуется дефицитом. Тогда как на 1 октября 2019 года дефицитными были бюджеты только двух субъектов.

На 1 октября 2020 г. профицит бюджета Москвы составлял 95,7 млрд. рублей, что составляло 12,8% от общего объёма расходов, тогда как к 01.10.2019 был зафиксирован дефицит в 26,4 млрд. рублей, или 3,5% к общему объёму доходов того же периода. Разброс показателей демонстрирует отсутствие общей тенденции в расходовании бюджетных средств города. При этом валовой региональный продукт (ВРП) Москвы равен примерно 40% от суммарного ВРП федеральных округов (за

исключением Центрального Федерального округа), что характеризует существенные объёмы финансовых ресурсов, аккумулируемые в мегаполисе.

Задача повышения эффективности расходования бюджетных средств, сегодня и на перспективу, становится ключевой для бюджетной системы страны в целом и Москвы как субъекта Федерации, в частности. Расширение практики применения аудита эффективности в целях оценки эффективности расходования бюджетных средств способно не только в значительной степени преодолеть возникшие затруднения, но и развить направления формирования эффективной бюджетной политики, располагающей адекватными инструментами бюджетного регулирования экономики, в целях обеспечения устойчивого развития.

Необходимостью решения указанных задач определяется актуальность исследования, направленного на разработку мероприятий, способствующих повышению эффективности бюджетных расходов. Предлагаемые в работе мероприятия основываются на внедрении в бюджетную практику инструментов, позволяющих измерить качественные и количественные последствия текущей бюджетной политики, и на этой основе предупредить проведение необоснованных и нерациональных бюджетных мер в последующих бюджетных циклах.

Современные проблемы расходов бюджета и возможности их решения широко обсуждаются в экономической литературе. В процессе исследования автором были изучены и систематизированы труды ведущих российских ученых-экономистов и специалистов - практиков в области финансов и бюджета. Их изучение показало, что процесс реформирования бюджетного процесса и создания эффективной бюджетной системы требует научного подхода. Кроме того, важнейшие аспекты расходов бюджета в каждом регионе имеют свою специфику.

Целью практики является разработка мероприятий по совершенствованию механизма оценки эффективности расходования бюджетных средств

База практики - Министерства финансов Магаданской области

1. ХАРАКТЕРИСТИКА МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Министерство финансов Магаданской области (далее - Министерство) является исполнительным органом государственной власти Магаданской области, уполномоченным на обеспечение разработки и реализации единой бюджетно-финансовой политики Магаданской области, осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений и контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Магаданской области. Министерство подчиняется в своей деятельности губернатору Магаданской области.

Управление бюджетной, налоговой политики и межбюджетных отношений

Основными задачами управления являются:

обеспечение составления в установленные сроки проекта закона Магаданской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (внесение изменений) и подготовки материалов к нему в соответствии с Законом Магаданской области «О бюджетном процессе в Магаданской области»;

организация, координация и осуществление работы по формированию прогноза поступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований Магаданской области на очередной финансовый год и плановый период;

составление и представление в Магаданскую областную Думу ежеквартальной информации об исполнении областного бюджета;

составление и представление в Магаданскую областную Думу проекта закона Магаданской области об исполнении областного бюджета за год;

составление и представление в Контрольно-счетную палату Магаданской области отчета об исполнении областного бюджета за год;

осуществление финансирования главных распорядителей, распорядителей и получателей средств областного бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью областного бюджета;

осуществление в пределах своей компетенции финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств;

развитие и совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений в соответствии с принятыми изменениями в федеральные законы о разграничении полномочий между уровнями бюджетной системы;

осуществление методического руководства и оказание практической помощи по составлению и исполнению бюджетов муниципальных образований Магаданской области в части плановых назначений;

рассмотрение и анализ ежемесячных, квартальных и годового отчетов об исполнении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований области;

организация работы по предоставлению (возврату) бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований, реструктуризации задолженности по данным кредитам;

участие в мероприятиях по управлению государственным долгом Магаданской области;

разработка предложений по выпуску, размещению, обращению и погашению ценных бумаг Магаданской области;

осуществляет взаимодействие с министерством дорожного хозяйства, транспорта и связи Магаданской области по вопросам

формирования и расходования средств дорожного фонда Магаданской области.

Управление бюджетных отношений в социальной сфере

Основными задачами управления являются:

разработка расходной части проекта областного бюджета и прогноза консолидированного бюджета Магаданской области в разрезе муниципальных образований области по отраслям бюджетной сферы. Подготовка необходимых расчетов и обоснований к названным документам;

подготовка предложений о внесении изменений и дополнений в Закон Магаданской области «Об областном бюджете» на текущий финансовый год и плановый период;

рассмотрение и анализ отчетов об исполнении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;

участие в подготовке предоставления отчета об исполнении областного бюджета и пояснительной записки к нему;

участие в разработке проектов законов Магаданской области и иных нормативных правовых актов Магаданской области в пределах своей компетенции;

подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам своей компетенции;

методическое руководство и оказание практической помощи финансовым органам муниципальных образований в области бюджетного планирования по вопросам компетенции управления;

участие в работе комиссий и рабочих групп исполнительных органов государственной власти области по вопросам, относящимся к компетенции управления.

Управление кадрового, правового и информационного обеспечения

Реализует кадровую политику, осуществляет документационное, организационно – методическое, правовое и информационное сопровождение работы министерства. Управление включает в себя кадровое, правовое и информационное, архивное, документационное обеспечение, обеспечение защиты информации, составляющей государственную тайну, и иной информации ограниченного доступа, а также осуществляет закупки для нужд министерства.

Отдел бюджетных отношений в отраслях экономики

Курирует вопросы топливно - энергетического комплекса, строительства, жилищно -коммунального хозяйства, транспорта, охраны окружающей среды и природопользования, управления лесами и агропромышленного комплекса, а также инвестиционной политики во всех сферах экономики региона.

Управление бюджетного учета и отчетности, финансового контроля в сфере закупок

Основными задачами Управления являются:

организация бюджетного учета и отчетности посредством применения современных технических средств и информационных технологий, формирование и предоставление полной и достоверной бухгалтерской информации о деятельности министерства, его имущественном положении, доходах и расходах;

составление бюджетной сметы по аппарату министерства;

организация и осуществление документооборота и бюджетного учета хозяйственных операций;

организация учета доходов, расходов, источников финансирования дефицита областного бюджета;

взаимодействие с Управлением Федерального казначейства по Магаданской области по вопросам поступлений в доход областного бюджета, кассового обслуживания исполнения областного бюджета и

операций со средствами, полученными из федерального бюджета, источникам финансирования дефицита бюджета;

ведение государственной долговой книги Магаданской области;

доведение финансирования до главных распорядителей средств областного бюджета;

составление отчетности по министерству как главного администратора доходов бюджета, главного распорядителя средств областного бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета;

проведение работы по приему в установленном порядке и в предусмотренные сроки бюджетной отчетности, а также сводной квартальной и годовой бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений от главных распорядителей областного бюджета, финансовых органов муниципальных образований области, территориального фонда ОМС;

составление и представление в установленном порядке и в предусмотренные сроки консолидированной годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, а также сводной квартальной и годовой бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений в Федеральное Казначейство;

формирование учетной политики министерства в соответствии с действующим законодательством и нормативными правовыми актами о бухгалтерском учете;

осуществление контроля за сохранностью имущества, правильным расходованием денежных средств, материальных ценностей в местах хранения и эксплуатации;

осуществление методического руководства по вопросам формирования бюджетной отчетности главными распорядителями средств

областного бюджета, финансовыми органами муниципальных образований области;

контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусмотренный частью 5 статьи 99 федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таблица 1 - Количество лицевых счетов, открытых участникам бюджетного процесса в УФК по Магаданской области по состоянию на 01 января 2020 года.

Уровень бюджета	Количество участников бюджетного процесса	Вид лицевого счета								
		Лицевой счет главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств – 01	Лицевой счет получателя бюджетных средств – 03	Лицевой счет администратора доходов бюджета – 04	Лицевой счет для учета операций со средствами, поступающим и во временно распоряжение получателя бюджетных средств – 05	Лицевой счет главного администратора ИВФДБ (администратор ИВФДБ с полномочиями главного администратора) – 06	Лицевой счет администратора ИВФДБ – 08	Лицевой счет иного получателя бюджетных средств – 10	Лицевой счет территориального органа государственного внебюджетного фонда РФ - 12	Лицевой счет для учета операций по переданным полномочиям получателя бюджетных средств - 14
Федеральный бюджет	111	5	82	84	80	-	2	-	-	18
Бюджет субъекта Российской Федерации	71	26	69	52	68	2	2	3	-	27
Бюджет муниципальных образований	162	126	160	110	119	36	36	1	-	2
Бюджет государственного внебюджетного фонда РФ	9	2	9	2	9	-	1	-	1	-
Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-
ВСЕГО	354	159	321	249	277	38	41	4	1	47

Управление государственного финансового контроля

Отдел внутреннего государственного финансового контроля

Управления осуществляет:

внутренний государственный финансовый контроль за использованием средств областного бюджета, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, в том числе в отношении

главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты;

контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Магаданской области в соответствии с частью 8 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Отдел по контролю в сфере закупок для нужд Магаданской области Управления осуществляет контроль в сфере закупок для нужд Магаданской области.

Основными задачами Отдела являются:

контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Магаданской области;

подготовка на основе проведенных проверок и анализов информации, аналитических материалов губернатору Магаданской области, Правительству Магаданской области, выработка предложений по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти области в сфере закупок товаров, работ, услуг, а также предложений, направленных на устранение выявленных нарушений и их предупреждение.

2. ПРОБЛЕМА МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Итак, исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- а) принятие бюджетных обязательств;
- б) подтверждение денежных обязательств;
- в) санкционирование оплаты денежных обязательств;
- г) подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год до главных распорядителей средств бюджета Магаданской области доводятся Управлением исполнения бюджета Министерства финансов Магаданской области с учетом фактического поступления доходов в бюджет Магаданской области. Сам порядок доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования при организации исполнения бюджета Магаданской области по расходам утверждён Распоряжением Минфина МО от 31.03.2010 г. № 21.

Основными субъектами, осуществляющими расходы бюджета Магаданской области, являются:

- а) Управление исполнения бюджета Министерства финансов Магаданской области (далее – Управление исполнения бюджета);
- б) главные распорядители (распорядители), получатели средств бюджета Магаданской области;
- в) Управление Федерального казначейства по Магаданской области;

г) структурные подразделения Министерства финансов Магаданской области, обеспечивающие формирование и реализацию бюджетной политики в соответствующей сфере деятельности (см. рис. 1).



Рисунок 1 – Основные субъекты, осуществляющие расходы бюджета Магаданской области

Взаимодействие между указанными субъектами реализуется следующим образом:

а) Управление исполнения бюджета и главные распорядители средств бюджета Магаданской области взаимодействуют при доведении до Управления исполнения бюджета бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предельных объемов финансирования (далее - бюджетные данные) в разрезе распорядителей и (или) получателей средств бюджета Магаданской области;

б) Управление исполнения бюджета и Управление Федерального казначейства по Магаданской области (далее - Федеральное казначейство) взаимодействуют при доведении до Федерального казначейства бюджетных данных по главным распорядителям (распорядителям) средств бюджета Магаданской области, получателям средств бюджета Магаданской области;

в) Управление исполнения бюджета и структурные подразделения Министерства финансов Магаданской области, обеспечивающие формирование и реализацию бюджетной политики в соответствующей сфере деятельности (далее - отраслевое управление (отдел)) взаимодействуют на организационном уровне (см. рис. 2).



Рисунок 2 – Схема взаимодействия субъектов, осуществляющих расходы бюджета МО

Лицевые счета главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета Магаданской области могут быть открыты:

- а) в Министерстве финансов Магаданской области;
- б) в Управлении Федерального казначейства Магаданской области.

Схема доведения бюджетных данных до главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета зависит от того, где именно открыт их лицевой счёт.

Управление исполнения бюджета в первый рабочий день текущего финансового года утверждает и доводит до главных распорядителей средств бюджета Магаданской области бюджетные данные в виде Расходных расписаний по установленной Минфином РФ форме. Доведение до главных распорядителей средств бюджета Магаданской области уведомлений о бюджетных ассигнованиях, уведомлений об

изменении бюджетных ассигнований осуществляется в соответствии с [Порядком](#) составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета Магаданской области, утвержденным распоряжением Министерства финансов Магаданской области от 07.11.2007 г. № 154.

Главные распорядители средств бюджета Магаданской области после получения Расходного расписания по лицевому счету главного распорядителя осуществляют распределение бюджетных данных между находящимися в их ведении распорядителями и (или) получателями средств бюджета Магаданской области и также формируют Расходные расписания по установленной Минфином РФ форме и (или) Реестры расходных расписаний.

Расходные расписания и (или) Реестры расходных расписаний представляются в Управление исполнения бюджета в электронном виде и на бумажном носителе в двух экземплярах. Первый экземпляр принятого Расходного расписания и (или) Реестра расходных расписаний, представленных на бумажном носителе, остается в Управлении исполнения бюджета, второй экземпляр Расходного расписания и (или) Реестра расходных расписаний возвращается главному распорядителю (распорядителю) средств бюджета Магаданской области, с отметкой ответственного исполнителя о принятии указанного документа.

Управление исполнения бюджета не позднее трех рабочих дней, следующих за днем получения от главных распорядителей (распорядителей) средств бюджета Магаданской области Расходных расписаний и (или) Реестров расходных расписаний:

а) Осуществляет проверку указанных в них показателей на соответствие следующим требованиям:

1) суммы бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, распределенные между находящимися в ведении главных распорядителей (распорядителей)

средств бюджета Магаданской области, распорядителями и (или) получателями средств бюджета Магаданской области, не должны превышать сумм бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, доведенных главным распорядителям или распорядителям средств бюджета Магаданской области;

2) в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств получателю средств бюджета Магаданской области, сумма лимитов бюджетных обязательств с учетом изменений не должна быть меньше, чем сумма принятых на учет Управлением исполнения бюджета бюджетных обязательств получателя средств бюджета Магаданской области;

3) в случае уменьшения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, доведенных до получателя средств бюджета Магаданской области, суммы измененных бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств не должны быть меньше произведенных кассовых выплат получателя средств бюджета Магаданской области.

б) Возвращает главным распорядителям (распорядителям) средств бюджета Магаданской области Расходные расписания или Реестры расходных расписаний, не соответствующие установленным требованиям, без исполнения с приложением Протокола с указанием причины возврата.

в) Доводит Расходные расписания до получателей средств бюджета Магаданской области, обслуживаемых в г. Магадане, в случае их соответствия установленным требованиям, с отметкой ответственного исполнителя. Расходные расписания по лицевым счетам главных распорядителей подписываются начальником Управления исполнения бюджета либо его заместителем в случае возложения на него указанных обязанностей.

г) Доводит Расходные расписания в электронном виде до территориальных отделов Управления исполнения бюджета, в случае их соответствия установленным требованиям.

Территориальные отделы Управления исполнения бюджета доводят Расходные расписания до получателей средств бюджета Магаданской области, обслуживаемых на соответствующей территории.

Главные распорядители средств бюджета Магаданской области после получения [Выписки](#) из лицевого счета главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств по утверждённой приказом Федерального казначейства от 07.10.2008 г. № 7н форме, осуществляют распределение бюджетных данных между находящимися в их ведении распорядителями и (или) получателями средств бюджета Магаданской области и формируют Расходные расписания.

Далее схема доведения бюджетных данных практически ничем не отличается от первого варианта, когда лицевые счета открыты в Министерстве Финансов МО, за исключением лишь того, что Управление исполнения бюджета направляет Расходные расписания в электронном виде в Федеральное казначейство, в случае их соответствия установленным требованиям.

Управление исполнения бюджета не позднее трех рабочих дней, следующих за днем получения от главных распорядителей (распорядителей) средств бюджета Магаданской области [Сведений](#) о сметных назначениях осуществляет проверку указанных в них показателей на соответствие следующим требованиям:

а) суммы сметных назначений по расходам, распределенные между находящимися в ведении главных распорядителей (распорядителей) средств бюджета Магаданской области, распорядителями и (или) получателями средств бюджета Магаданской области, не должны превышать сумм бюджетных ассигнований, доведенных главным

распорядителям или распорядителям средств бюджета Магаданской области;

б) в случае уменьшения сметных назначений по расходам суммы измененных сметных назначений по расходам не должны быть меньше произведенных кассовых выплат получателя средств бюджета Магаданской области.

Если [Сведения](#) о сметных назначениях (Сведения о сметных назначениях с учетом утвержденных изменений) соответствуют установленным требованиям, Управление исполнения бюджета:

а) Формирует [Сведения](#) о сметных назначениях (Сведения о сметных назначениях с учетом утвержденных изменений) в разрезе получателей средств бюджета Магаданской области, обслуживаемых в г. Магадане, и направляет в электронном виде в Федеральное казначейство по утверждённой приказом Министерства финансов РФ от 01.09.2008 № 88н форме;

б) Доводит [Сведения](#) о сметных назначениях (Сведения о сметных назначениях с учетом утвержденных изменений) в электронном виде до территориальных отделов Управления исполнения бюджета.

Территориальные отделы Управления исполнения бюджета направляют [Сведения](#) о сметных назначениях (Сведения о сметных назначениях с учетом утвержденных изменений) в Отделения Федерального казначейства в разрезе получателей средств бюджета Магаданской области, обслуживаемых на соответствующей территории.

3. РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СНИЖЕНИЮ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Для повышения эффективности расходов бюджетных средств в Министерстве финансов Магаданской области необходимо устранение ряда системных недостатков, связанных с наличием избыточных и дублирующих функций ведомств, а также внедрение механизмов, сдерживающих увеличение численности государственных гражданских служащих.

Среди основных проблем в сфере повышения эффективности государственного управления выделяются следующие:

1) наличие избыточных функций и отсутствие оперативной системы оценки целесообразности сохранения действующих функций и их пересмотра;

2) высокая степень фрагментации структуры функций ФОИВ, которая снижает оперативность управления и приводит к росту бюджетных расходов на содержание небольших по численности федеральных министерств, служб и агентств;

3) отсутствие единого подхода к формированию численности государственных служащих и работников;

4) необоснованные расходы на обеспечение государственных гарантий на гражданской службе и оплату услуг повышенной комфортности.

Целью реформирования в данной области является оптимизация бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и внедрение механизмов, сдерживающих увеличение численности гражданских служащих.

Оптимизация и сокращение неэффективных государственных функций, устранение их дублирования позволит не только обеспечить экономию бюджетных средств, но и повысить эффективность деятельности ФОИВ.

При наличии выявленных избыточных функций и отсутствии оперативной системы оценки целесообразности сохранения действующих функций и их пересмотра предлагается создать порядок обоснования и оценки целесообразности осуществления функций на принципах оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ).

При этом общий объем избыточных и дублирующих функций ФОИВ достаточно высок, его уровень оценивается экспертами как 25% всех функций.

Существующая система контрольно-надзорной деятельности, по разным оценкам, «стоит» российской экономике в терминах непосредственных издержек бизнеса от 1,5% (по оценкам НИУ ВШЭ, 2019) до 7,5% ВВП (по оценкам ОПОРЫ России, 2019). Снижению стоимости и повышению качества исполнения функций должна способствовать информатизация - автоматизация различных видов учета и дистанционный контроль.

Для решения вышеназванных проблем необходимо следующее:

- 1) подготовить предложения по созданию порядка обоснования и оценки целесообразности осуществления функций на принципах ОРВ;
- 2) провести оптимизацию структуры органов государственной власти путем передачи полномочий небольших служб более крупным службам, устранения дублирования функций и приведения структуры ФОИВ в соответствие требованиям Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», предусматривающего

построение системы государственного управления по отраслевому и функциональному признакам;

3) делегировать отдельные функции федеральных контрольно-надзорных органов на уровень субъектов Российской Федерации.

Повышению эффективности деятельности Правительства Российской Федерации и ФОИВ будет способствовать централизация отдельных обеспечивающих функций, в том числе бухгалтерского учета, организации закупочной деятельности, функций кадровой службы, транспортного обслуживания, материально-технического обеспечения, ремонта и охраны помещений и др.

Централизация части полномочий ФОИВ повлечет за собой возможность укрупнения территориальных органов государственной власти путем создания межрегиональных (межсубъектовых) территориальных органов государственной власти и предоставит возможности для уменьшения численности федеральных государственных гражданских служащих (далее - ФГГС).

Предлагается сконцентрировать отдельные обеспечивающие функции в соответствующих государственных органах или организациях (передача на аутсорсинг:

1) функции по финансово-бухгалтерскому обслуживанию ФОИВ (по начислению заработной платы и ведению бухгалтерского учета) - в Федеральном казначействе;

2) функций по управлению кадрами в ФОИВ - в Минтруде России;

3) функции по обеспечению работников ФОИВ информационно-коммуникационными технологиями (приобретение оборудования и программного обеспечения) - в Минкомсвязи России;

4) функции по транспортному обслуживанию, по охране зданий, по материально-техническому обеспечению федеральных государственных

органов — в специализированных организациях; по предоставлению, обслуживанию и ремонту помещений, занимаемых федеральными государственными органами, — в уполномоченном органе или специализированной организации.

В настоящее время расходы на выполнение «обеспечивающих» функций становятся сравнимы с расходами на выполнение «собственно» государственных функций (поскольку эти функции выполняются гражданскими служащими). Предлагается вывести категорию должностей гражданской службы «обеспечивающие специалисты» и младшей группы должностей из Реестра должностей гражданской службы.

Должности, которые учреждаются для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов предлагается заменить в штатном расписании должностями, не являющимися должностями государственной гражданской службы, замещаемыми на основании трудового договора.

Помимо сокращения расходов бюджетов на реализацию организациями сектора государственного управления обеспечивающих функций, специализация и централизация функций позволит достичь концентрации организаций сектора государственного управления на основной деятельности и повышения профессионализма выполнения обеспечивающих функций.

Замена должностей категории «обеспечивающие специалисты» будет осуществляться только в отношении вакантных штатных единиц по мере текучести кадров.

Предлагаемый механизм отработан Министерства финансов Магаданской области при реализации Пилотного проекта по переводу ФГГС, замещающих должности категории «обеспечивающие

специалисты», на трудовой договор в 2020 году. В результате его реализации в Министерстве финансов Магаданской области на трудовые договоры всего будет переведено 4,7% от общей штатной численности работников Министерства финансов Магаданской области. По состоянию на 21 января 2020 года переведено на трудовые договоры 64% (46 из 72 ед.) от общей численности обеспечивающих специалистов. Учитывая отчетные данные, в среднем по всем ФОИВ этот показатель значительно выше и составляет около 20,8% от общей предельной численности работников.

В этой связи предлагается упразднить категории должностей гражданской службы «обеспечивающие специалисты» с передачей их функций работникам соответствующих органов.

Проблема оптимизации бюджетных расходов путем сокращения численности ФГГС связана с отсутствием до настоящего времени единого подхода к формированию численности ФГГС и работников, а также прогноза обеспечения функций ФОИВ необходимой штатной численностью ФГГС.

При одинаковых плановых (бюджетных) показателях фактический уровень оплаты труда значительно варьируется, главным образом за счет наличия вакантных должностей.

Уже в этом году предлагается разработать и принять методику нормирования численности гражданских служащих, установленной ФОИВ, а также разработать подходы к оценке «трудоемкости» исполнения функций, на основе кадрового аудита, анализа необходимых компетенций, «фотографий» рабочего дня.

К настоящему времени сложилась неоптимальная система государственных гарантий на гражданской службе, что проявляется в следующем:

- 1) наличие дублирующих и нереализуемых гарантий на гражданской службе;
- 2) повышенный уровень предоставления государственных гарантий гражданским служащим субъекта Российской Федерации;
- 3) значительные расходы федерального бюджета на оплату времени отпуска.

На фоне повышения уровня оплаты труда ФГГС более чем в 2 раза предлагается оптимизировать систему государственных гарантии на гражданской службе и сократить продолжительность отпусков на гражданской службе.

Предлагается также упразднить такие виды государственных гарантий как медицинское страхование, медицинское, санаторно-курортное и жилищно-бытовое обеспечение. Кроме того, предлагается установить исчерпывающий перечень государственных гарантий на гражданской службе.

Планируется установить для всех гражданских служащих равную продолжительность основного ежегодного оплачиваемого отпуска, которая составит 30 календарных дней (сокращение на 5 календарных дней для высшей и главной группы должностей), что превышает продолжительность отпуска, установленную для иных категорий работников Трудовым кодексом Российской Федерации.

Учитывая, что сокращение продолжительности отпусков на гражданской службе будет происходить на фоне повышения уровня оплаты труда всех ФГГС, предлагаемые меры направлены на оптимизацию расходов федерального бюджета и повышение производительности служебной деятельности.

В настоящее время сложилась практика неполного использования ежегодных отпусков за отработанный период времени в расчете на год.

Так, например, при увольнении гражданских служащих в связи с упразднением Минрегиона России выяснилось, что количество дней неиспользованного отпуска одним работником составило в среднем 118 календарных дней, что потребовало выделения из федерального бюджета дополнительных ассигнований в объеме 94 млн. рублей.

Предлагается также установить единообразное правовое регулирование для всех ФОИВ продолжительности ежегодного дополнительного отпуска за ненормированный служебный день и установить, что его максимальная продолжительность составит 3 календарных дня (сокращение до 15 календарных дней).

Ряд мер направлен на оптимизацию бюджетных расходов на оплату услуг повышенной комфортности.

Превышен норматив размещения работников ФОИВ, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 3 (не более 9 кв. метров общей площади помещений на одного работника аппарата управления). В настоящее время превышение норматива в среднем составляет 35,2 кв. метра.

В 2021 году в продолжение реализации норм законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок планируется работа по внедрению института нормирования затрат в процедуру планирования бюджетных ассигнований на государственные закупки. Применение нормирования на стадии составления проекта бюджетов позволит оптимизировать расходы бюджетов на закупки, исключив практику закупок предметов роскоши, создаст условия для обоснования расходов бюджетов в рамках составления ГРБС обоснований бюджетных ассигнований.

В этом направлении предлагается реализовать следующие меры.

1. Сократить расходы на использование услуг залов (в том числе официальных лиц и делегаций - ЗОЛД), организованных в пределах

железнодорожных и автомобильных вокзалов (станций), морских и речных портов, аэропортов (аэродромов). При этом предлагается исключить возможность возмещения расходов федерального бюджета на залы, не относящиеся к залам официальных лиц и делегаций (VIP-залы), за исключением случаев, когда такие расходы включены в стоимость проездных документов. Право возмещения расходов за счет средств федерального бюджета на услуги ЗОЛД предлагается сохранить только в том случае, если услуги предоставляются лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации.

2. Предоставить право пользования служебным автотранспортом с персональным закреплением только руководителям ФОИВ (аппаратов ФОИВ) и внести соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 272 «О транспортном обслуживании федеральных государственных гражданских служащих».

3. Проработать вопрос о сокращении площадей, предназначенных для размещения ФОИВ, в том числе в связи с планируемым сокращением численности госслужащих, с целью сокращения расходов на их содержание путем выявления излишков занимаемых площадей административных зданий и приведения закрепленных за ФОИВ площадей в соответствие установленными нормами.

4. Сохранить возмещение расходов за счет средств федерального бюджета по проезду к месту командирования и обратно в условиях повышенной комфортности (воздушным транспортом - по билету I класса; морским и речным транспортом - по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в каюте «люкс» с комплексным обслуживанием пассажиров; железнодорожным транспортом — в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагонам бизнес-класса, с

двухместными купе категории «СВ» или в вагоне категории «С» с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес-класса) исключительно для руководителей ФОИВ (аппаратов ФОИВ) и внести соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 г. № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих».

В части оптимизации бюджетных расходов на оплату труда государственных служащих предлагается:

1) обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих, с последующим изменением структуры фонда оплаты труда (увеличение доли стимулирующих выплат);

2) применить принципы «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости определения оклада в зависимости от качества и количества выполняемой работы (установление фиксированного оклада на уровне медианы рынка, в соответствии с уровнем ответственности и компетенциями, необходимыми для выполнения функций на той или иной должности плюс система КРІ-премии в зависимости от результатов деятельности, составляющие до 40% от общего дохода);

3) ограничить финансирование вакантных должностей путем введения запрета на использование средств вакантного фонда свыше 10% установленной численности в целях материального стимулирования работников федеральных государственных органов.

4. ОБОСНОВАНИЕ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В условиях замедления роста экономики и сокращения доходов бюджетов повышение эффективности бюджетных расходов становится необходимым условием выполнения органами власти своих расходных обязательств. С 2015 г. для субъектов Российской Федерации стало обязательным представление бюджета в программном формате, а в соответствии с п. 3 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации по каждой государственной программе субъекта Российской Федерации ежегодно должна проводиться оценка эффективности ее реализации.

Однако механизмы, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, федеральные и региональные органы власти начали внедрять задолго до перехода к программному формату бюджета.

В 2000-х гг. федеральным центром была инициирована реформа перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, а стимулом для разработки новых механизмов на региональном уровне стало выделение из федерального бюджета субсидий на софинансирование программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Так, в Положении о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации, одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало управление расходами бюджетов, содержащее такой пункт, как формирование и применение критериев расходования бюджетных средств и оценка эффективности этих расходов, проведение регулярных обследований и аудита бюджетных расходов.

Об эффективности бюджетных расходов говорилось и в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2020-2022 годах, а в Положении о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало бюджетирование, ориентированное на результат, включающее регулярный учет эффективности бюджетных расходов.

Победители конкурса на получение субсидий первыми внедряли механизмы, которые потом использовались как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, регионы получатели субсидий принимали постановления об оценке эффективности расходов.

Стоит отметить, что в начале 2000-х гг. для регионов, разрабатывающих новое законодательство, связанное с оценкой эффективности расходов, основной целью являлось не повышение эффективности расходов само по себе, а получение субсидии на выполнение программы реформирования региональных финансов (об этом, например, свидетельствует то, что многие субъекты Российской Федерации отменяли действие нормативных актов, принятых на этапе выполнения программ, сразу после окончания действия программы).

После финансового кризиса 2014-15 гг., когда вопросы повышения эффективности стали особенно актуальны, постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамика этих

результатов были утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26.07.2013 № 75н.

Несмотря на то что все эти документы оперируют термином «эффективность бюджетных расходов», а за последнее десятилетие множество публикаций были посвящены этой теме, однозначного его определения в федеральной нормативной правовой базе нет. Не меньше работ посвящено вопросам выбора показателей эффективности бюджетных расходов.

Однако если рассмотреть федеральное законодательство, то согласно ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативность). То есть под эффективностью бюджетных расходов понимается либо их результативность, либо экономичность, либо оба эти понятия одновременно.

В соответствии с принципом эффективности использования бюджетных средств сформулированы нормативные правовые документы, регламентирующие оценку эффективности государственных программ Российской Федерации (прежде всего Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация).

Согласно федеральному законодательству анализ эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ

Российской Федерации должен производиться ежегодно и включаться в отчет об исполнении государственной программы за отчетный период.

Ожидаемые результаты реализации основных мероприятий устанавливаются при формировании обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с приказом Минфина России от 25.12.2013 № 137н «О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований».

Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (далее Методические указания). В этом документе детализированы положения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Методические указания существенно расширяют и дополняют ранее действовавший вариант указаний, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 24.12.2010 №67011.

Методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки в процессе и по итогам реализации программы. Эта методика основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

Методика оценки эффективности государственной программы включает проведение оценки:

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом;

2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;

3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

В международной практике наиболее распространенным методом оценки эффективности бюджетных расходов является анализ издержек и выгод. Когда полученные результаты не представляется возможным выразить в деньгах, может быть использован анализ издержек и полезности, или анализ издержек и результативности, или анализ издержек и взвешенной результативности.

В случае программно-целевого подхода возможно использовать анализ издержек и результативности, так как результат может задаваться степенью достижения пороговых значений целевых показателей.

Сами значения указанных индикаторов государственной программы на очередной год устанавливаются ответственным исполнителем государственной программы до начала соответствующего года и не могут быть изменены в течение года. Превышение (недостижение) таких пороговых значений свидетельствует об эффективной (неэффективной) реализации государственной программы.

Таким образом, при данном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленного за определенным расходным обязательством. Этот подход используется для оценки социальной эффективности расходов.

Типовая методика, изложенная в Методических указаниях, характеризуется рядом недостатков. Во-первых, она основана на сравнении плана и факта, то есть характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, она анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы, а,

как известно, исполнители могут вольно или невольно занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении.

Следует отметить, что целесообразно проводить оценку государственных программ по следующим направлениям:

- результативности бюджетных расходов;
- соблюдению административных процедур;
- эффективности бюджетных расходов

Объективность оценки может обеспечить только наличие независимой оценки и независимых источников информации, характеризующих успешность реализации государственных программ.

Одним из принципов формирования государственной программы должно быть проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственной программы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

Проведение такого мониторинга целесообразно возложить на ответственного исполнителя. Таким образом, оценка эффективности государственной программы должна проводиться в течение всего срока реализации государственной программы и не реже чем один раз в год.

Необходимо отметить, что применение программного подхода к оценке эффективности бюджетных расходов имеет ряд ограничений. В первую очередь это относится к трудоемкости проведения такой оценки в масштабах всей страны. Если перед Министерством финансов Российской Федерации встанет задача проведения оценки эффективности бюджетных расходов всех регионов, то необходимо будет провести оценку всех государственных программ субъектов Российской Федерации, то есть

провести оценку нескольких сотен документов, что представляет собой достаточно трудоемкую задачу.

С нашей точки зрения, нет необходимости оценивать на федеральном уровне государственные программы всех субъектов Российской Федерации одновременно. При подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период

Минфином России определялся бы перечень отраслей (1-2 отрасли), для которых проводилась бы оценка эффективности расходования средств, в зависимости от приоритетов бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период. В этом случае количество государственных программ субъектов Российской Федерации, по которым проводилась оценка, составляло бы 85-170.

Другим ограничением для оценки является качество написания государственных программ субъектов Российской Федерации, особенно в части формирования целевых индикаторов и показателей конечного результата. А ведь от выбора показателя зависит оценка результативности и эффективности реализации государственной программы.

Пожалуй, основная проблема, которая наблюдается при анализе государственных программ как в регионах, так и на федеральном уровне, носит системный характер: во многих программах отсутствует иерархически выстроенная структура целей, задач и индикаторов их достижения.

В связи с тем что переход на программный формат бюджета начался не так давно, должно пройти еще несколько лет, чтобы качество подготовки государственных программ вышло на достаточно высокий уровень.

Тем не менее в настоящее время уже можно использовать целевые индикаторы и показатели конечного результата государственных программ субъектов Российской Федерации для проведения оценки эффективности

бюджетных расходов в разрезе направлений расходования средств регионального бюджета (отраслей).

Одним из первых регионов, полностью перешедшим на программный формат бюджета с 2012 г. и, следовательно, начавшим проводить комплексную оценку эффективности расходов в программном формате, стала Магаданская область. Кроме Магаданской области в 2011 г. порядка разработки и реализации государственных программ приняли еще 20 регионов, причем пять из этих регионов получали субсидии.

С 2015 г. все регионы перешли на программный бюджет, и перед ними встала задача необходимости оценки эффективности расходов в программном формате. Ведь целью перехода к программному формату бюджета было установление связи между объемом расходов и результатами деятельности органов власти, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий. А в случае программного подхода оценить эффективность расходов можно прямым сопоставлением объема потраченных денежных средств и достигнутым значением индикатора государственной программы, характеризующим цель государственной программы.

Субъекты Российской Федерации должны самостоятельно утверждать порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

Если рассмотреть региональное законодательство, посвященное оценке эффективности реализации государственных программ, все субъекты Российской Федерации можно разделить на две группы:

- регионы, установившие рамочные требования к критериям эффективности и переложившие необходимость их разработки и детализации на отраслевые ведомства, ответственные за разработку каждой конкретной государственной программы;

- регионы, утвердившие конкретные методики проведения оценки эффективности, включая критерии эффективности государственных программ, перечень показателей (индикаторов) и порядок их расчета.

К первой группе субъектов Российской Федерации можно отнести Магаданскую область, Республику Адыгею, Республику Алтай, Республику Башкортостан, Волгоградскую область и т.д. В этих субъектах нормативными правовыми актами установлено требование необходимости отражения в государственных программах критериев эффективности.

Ко второй группе регионов можно отнести Алтайский край, Амурскую область, Владимирскую область и т.д. В этих субъектах Российской Федерации установлены критерии оценки эффективности государственных программ, закреплён порядок проведения оценки эффективности государственных программ и установлена методика расчета показателей.

Большинство субъектов Российской Федерации используют соотношение фактических и плановых показателей при оценке эффективности государственных программ, хотя не все регионы размещают информацию о достигнутых показателях в открытом доступе. Сам перечень показателей может быть закреплён в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации или устанавливаться отдельно каждой государственной программой.

Часто встречающейся особенностью перечня показателей, отражающих эффективность реализации государственных программ, является дублирование показателей, установленных для оценки эффективности деятельности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку ведомства все равно необходимо отчитываться по этим показателям, они используют их и для оценки эффективности реализации государственной программы.

Достаточно часто эти показатели не соответствуют решаемым задачам, а иногда и целям государственной программы.

К недостаткам методик оценки государственных программ субъектов Российской Федерации также можно отнести и то, что при оценке финансовой составляющей исполнения государственной программы у большинства регионов фактическое исполнение сравнивается с плановым в соответствии с уточненной редакцией программы, но в отчете об оценке эффективности не отражаются изменения, внесенные в объем финансирования по сравнению с первоначальной редакцией программы, и их влияние на достижение целевых показателей программы.

Многие субъекты Российской Федерации используют комплексный подход к оценке эффективности государственных программ. Например, в соответствии с методикой оценки эффективности государственных программ Магаданской области оценка эффективности проводится по четырем комплексным критериям, формируемым из 11 частных (первичных) критериев эффективности. Комплексные критерии используются для оценки эффективности реализации государственной программы по следующим направлениям:

- соответствие государственной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и области;

- соответствие государственной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом;

- оценка результативности и достижения индикаторов эффективности;

- объемные и структурные параметры финансирования государственной программы.

В Магаданской области оценка эффективности осуществляется на основе сопоставления фактических и плановых значений показателей с учетом бюджетных ассигнований, выделенных на эти цели. В частности, по всем задачам рассчитываются и суммируются оценки достижения целей и решения задач государственной программы и сопоставляются с исполнением расходов по соответствующим задачам государственной программы. Полученное итоговое значение используется для определения степени эффективности расходов на реализацию государственной программы.

Во многих субъектах Российской Федерации эффективность реализации государственной программы определяется интегральным показателем и доверительным интервалом его значений. Таким образом формализуется процесс принятия решения об эффективности реализации государственной программы. Например, в Магаданской области отошли от упрощенного разделения на эффективные и неэффективные программы и формируют оценки государственных программ по пяти группам:

- осуществлено высокоэффективное планирование и реализация государственной программы в отчетном периоде;
- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно, но ряд показателей требует корректировки и повышения реалистичности планирования;
- государственная программа в отчетном периоде реализована умеренно эффективно;
- государственная программа в отчетном периоде реализована недостаточно эффективно;
- государственная программа требует доработки на плановый период.

При этом в качестве критерия эффективности выступает соотношение индекса достижения плановых значений показателей

государственной программы и индекса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы.

Но следует понимать, что никакая методика оценки не приведет к повышению эффективности расходов, если результаты оценки не будут использоваться на практике. Только когда по результатам оценки эффективности будут приниматься решения о доработке государственных программ, об изменении перечня мероприятий или объема финансирования, только тогда оценка эффективности государственных программ станет реальным работающим механизмом, встроенным в бюджетный процесс.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в России система оценки эффективности бюджетных расходов в большинстве случаев носит формальный характер. Тем не менее внедрение программно-целевого подхода в бюджетный процесс способствует внедрению механизмов оценки эффективности и результативности расходов бюджета. Переход на программный формат бюджета дает возможность не только оптимизировать расходы бюджета, но и оценить результативность по конкретным мероприятиям, задачам или подпрограммам государственной программы и сопоставить эти результаты с фактическими расходами.

Комплексная и систематическая оценка эффективности государственных программ является важным элементом государственной политики, направленной на повышение отдачи от общественного сектора экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В экономической литературе прослеживается тенденция к разнообразию мнений о сущности понятий бюджет, расходы бюджета, бюджетная политика. Анализ теоретических воззрений позволил автору определить бюджет как основанную на нормах закона систему отношений, связанных с формированием и использованием денежного фонда, необходимого для эффективного обеспечения и защиты интересов общества и граждан. Научная новизна приведенного определения связана с пониманием необходимости обеспечивать финансовыми ресурсами процессы удовлетворения коллективных потребностей общества и граждан, а также включением в определение критерия эффективности.

Расходы бюджета определены автором как урегулированный нормами бюджетного законодательства процесс использования денежного фонда, предназначенного для эффективного достижения общественно значимых целей. Приведенное определение расходов бюджета вытекает из разработанного автором определения бюджета и включает три наиболее важных принципа осуществления государственных расходов: принцип законности (нормативный характер), принцип общественной (социальной значимости), принцип эффективности. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Обобщение зарубежного опыта показало, что основным вектором бюджетных реформ является внедрение методов программно-целевого

планирования (бюджетного планирования, ориентированного на результаты). Программно-целевое бюджетное планирование - это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда все большая часть национального дохода перераспределяется государством. Все основные приемы программно-целевого бюджетного планирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетного планирования от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др.). Наибольших успехов во внедрении этого метода достигли Великобритания, Новая Зеландия, Австралия и США. В настоящее время в той или иной степени эти технологии применяются не только в странах с развитой рыночной экономикой, но и в развивающихся странах.

Внедрение инструментов частного бизнеса в деятельность государства, в том числе в бюджетный процесс, сопряжено с большими трудностями, которые связаны с тем, что масштабы деятельности государственных министерств и ведомств несопоставимы с масштабами деятельности даже самых крупных фирм, с тем, что мотивация государственных служащих отличается от мотивации менеджеров частных компаний, с тем, что у государственных учреждений отсутствует универсальный индикатор результатов работы, который имеется у частных фирм, и потому для них необходимо разработать специальные показатели, с необходимостью учета бюджетного цикла, с изменением законодательства. Проведенный анализ позволяет автору сделать вывод, что к проведению реформ бюджетного процесса следует подходить прагматически, т.е. любые нововведения должны строиться с учетом страновых и региональных особенностей, а также с учетом особенностей, существующих в конкретных отраслях государственной деятельности.

Анализ основных направлений реформирования бюджетной сферы в России в последнее десятилетие показал, что важнейшей задачей бюджетной политики является поиск путей повышения эффективности бюджетных расходов. Переход на казначейский метод исполнения бюджета, реформа бюджетного учета и бюджетной классификации, межбюджетных отношений создают предпосылки для перехода от модели «управления затратами» к модели «управления результатами», распространенной в зарубежной практике.

Для оценки возможностей и необходимости перехода на модель «управления результатами» был проведен анализ сложившейся практики планирования и исполнения бюджетов Магаданской области. Как показало изучение статистических данных, структура и абсолютная величина расходов регионального бюджета находится в тесной взаимосвязи с такими основными социально-экономическими и качественными показателями как численность, половозрастной состав населения, уровень развития и особенности размещения производительных сил, промышленный рост, уровень цен, площадь территории и др. Расходы бюджета нельзя рассматривать в отрыве от доходов бюджета, налогового потенциала территории. Пример Магаданской области показывает, что бюджетная обеспеченность, уровень жизни населения во многом определяется уровнем развития промышленности и энергетики. Следовательно, проблема формирования и расходования бюджетных средств должна решаться во взаимной увязке со стратегическими планами региона, особенностями его социально-экономического развития.

Для целей сравнительного анализа расходов бюджетов субъектов Российской Федерации использован метод агрегирования (укрупнения) расходных статей по следующим группам: административные расходы, расходы на экономику и инфраструктуру, социальные расходы, межбюджетные трансферты. Административные расходы показывают, во

сколько обходиться региону управление, обеспечение безопасности. В оптимальном варианте удельный вес расходов по данной статье должен оставаться неизменным или снижаться. Это будет означать, что управление осуществляется более эффективно, с меньшим уровнем затрат. Расходы, объединенные в разделе «экономика и инфраструктура» отражают инвестиционную политику региона. Социальные расходы - наиболее важная составляющая часть расходов, необходимая для обеспечения высокого уровня жизни. Использование данного метода позволяет проводить сравнительный анализ расходов бюджетов субъектов, а также решает проблему сопоставимости данных в условиях изменения бюджетной классификации.

По результатам анализа планирования и исполнения расходов бюджета Магаданской области автором сформулированы следующие выводы. В настоящее время расходование бюджетных средств осуществляется недостаточно эффективно, так как расходы на нужды управления растут более высокими темпами, чем все другие расходы бюджета. При этом не проводится контроль качества предоставления бюджетных услуг, не установлены четкие критерии качества. Система планирования представляет собой расчет показателей по методу «от достигнутого» без учета эффективности и целесообразности произведенных расходов. Органы власти не несут ответственности за качество, своевременность, доступность предоставляемых бюджетных услуг, сеть бюджетных учреждений не оптимизирована, что обуславливает возникновение дополнительных расходов.

Для преодоления выявленных проблем автором был исследован опыт других регионов России. Среди наиболее важных успехов, достигнутых в перечисленных субъектах автором отмечены: переход к казначейской системе исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, обеспечивающей эффективность

управления бюджетными ресурсами, повышение их ликвидности, учет бюджетных обязательств, консолидацию внебюджетных средств, обеспечение прозрачности и целевого использования бюджетных и внебюджетных средств, развитие системы государственного и муниципального заказа и закупок на конкурсной основе в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, повышение эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктуру, необходимую для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Магаданская область уже начала реформирование бюджетного процесса, направленное на внедрение среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат. Программно-целевое бюджетное планирование обеспечит финансирование тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях. Переход на бюджетное планирование, ориентированное на результат позволит критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов. Выбор решений будет производиться с учетом не только краткосрочных, но более отдаленных последствий. Проведение реформы позволит усилить ответственность министерств за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и достижение определенных качественных показателей. Регулярная публикация отчетов о достигнутых результатах деятельности позволит обществу реально оценивать деятельность правительства.

В рамках поэтапного внедрения автором предложен план реформирования бюджетного процесса Магаданской области в части формирования расходов, включающий подготовительный, экспериментальный и заключительный этапы. На подготовительном этапе необходимо разработать и принять концепцию о реформировании бюджетного процесса в Магаданской области, провести обучение работников Министерства финансов Магаданской области, подготовить методические рекомендации для бюджетных организаций, других министерств по формированию целей, оценке результатов, составлению бюджетных заявок, осуществлять взаимодействие с теми регионами, которые уже внедряют аналогичные принципы в свою деятельность.

На втором этапе целесообразно провести обучение персонала пилотных министерств управлению по результатам, определить миссии, сформулировать важнейшие цели и задачи главных распорядителей бюджетных средств, разработать качественные и количественные показатели оценки результативности министерств в соответствии с заявленными целями, сформировать информационную систему.

На заключительном этапе предлагается расширение круга субъектов, использующих методы БОР и СБОР, переход к бюджетному планированию по целям на основе индикаторов результативности и по укрупненной классификации, разработка системы ответственности руководителей за достижение целевых показателей, разработка системы внутреннего (министерского) и внешнего, со стороны министерства финансов (казначейства), контроля результатов деятельности, включение в бюджет, помимо финансовой информации, описания целей, показателей результативности и конкретных мероприятий, с помощью которых эти показатели будут достигнуты. В случае успешной реализации всех этапов переход на программно-целевое бюджетное планирование всех получателей бюджетных средств возможен в 2021 году.

При переходе к бюджетному планированию, ориентированному на результат, большое значение имеет мониторинг эффективности бюджетных расходов. Индикаторы эффективности бюджетных расходов, по мнению автора, должны разрабатываться совместно Министерством финансов и главными распорядителями бюджетных средств по Магаданской области. Ряд показателей должен быть единым и использоваться во всех министерствах и подведомственных бюджетных учреждениях. Прежде всего это финансовые показатели (доля расходов областного бюджета на выполнение программных мероприятий в общей структуре расходов главного распорядителя бюджетных средств, доля расходов, размещаемых по результатам конкурса, в общей сумме бюджетных расходов, доля прочих расходов в общих расходах). Второй блок индикаторов необходим для оценки кадрового потенциала бюджетной сферы (доля лиц с высшим образованием, ученой степенью, доли лиц, отобранных по конкурсу, отношение заработной платы в бюджетных учреждениях к средней заработной плате по региону). Третья группа показателей характеризует социальную значимость деятельности бюджетного учреждения, ведомства, главного распорядителя бюджетных средств. Основным показателем в этой группе будет служить индикатор, характеризующий качество оказания бюджетных услуг по мнению их потребителей. Для расчета данного показателя представляется внедрить систему опросов общественного мнения. Четвертая группа показателей должна разрабатываться индивидуально для каждого главного распорядителя бюджетных средств и характеризовать особенности реализации возложенных функций.

Для реализации мониторинга эффективности бюджетных расходов автору представляется необходимым принять следующий комплекс мер: создание межведомственной рабочей группы, включающей представителей Министерства финансов Магаданской области, ключевых

ведомств и главных распорядителей бюджетных средств, внедрение новых форм отчетности, проведение предварительной (экспериментальной) оценки и корректировка первоначального варианта методики. После апробации опыта на пилотных министерствах этот опыт можно распространить на всех главных распорядителей бюджетных средств и подведомственные им учреждения.

Современную потребность органов государственной власти в специфических процедурах финансового контроля расходования бюджетных средств, прежде всего, определяет переход на метод формирования бюджетов, основанный на принципе необходимости исполнения расходных обязательств.

В современных условиях функционирования бюджетной системы аудит эффективности необходимо рассматривать как часть (составной элемент) бюджетного процесса. При этом предлагается авторская классификация аудита эффективности по пяти признакам, позволяющая повысить степень соответствия современного состояния финансового контроля расходования бюджетных средств сложившейся практике исполнения бюджета в части расходов.

Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных услуг, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств, требуют комплексного реформирования системы государственного финансового контроля. Возникла насущная необходимость органично вписать современные инструменты государственного финансового контроля, имеющие своей целью оценку эффективности расходования бюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации.

В целях согласования процесса планирования бюджетных расходов, в частности, ГЦП с оценкой эффективности расходования бюджетных средств, предложена схема взаимосвязи ключевых показателей

проверяемой ГЦП, критериев и показателей эффективности, выводов и рекомендаций, разрабатываемых по результатам проведения аудита эффективности.

С целью усиления контроля расходования бюджетных средств, в частности, городских целевых программ, а также повышения качества их планирования, разработан алгоритм аудита эффективности городских целевых программ, позволяющий повысить эффективность планирования и расходования бюджетных средств. Предложенная структура организации аудита эффективности бюджетных расходов как процесса с одной стороны содержит в себе последовательность обязательных процедур, объединённых в три последовательных контура алгоритма, выполнение которых обуславливает высокую результативность аудита эффективности. Это, в свою очередь, способствует повышению эффективности расходования бюджетных средств. С другой стороны, три контура разработанного алгоритма, имеющие для наглядности сигнальную цветографическую схему, определяют стадии аудита эффективности, как подготовительного процесса к планированию бюджетных расходов на будущие периоды. Строгое следование предложенной схеме обеспечивает наиболее качественными аналитическими данными процедуру планирования бюджетных расходов, что также способствует повышению их эффективности.

В итоге, предлагаемые к внедрению инструменты в совокупности создают основу для новой организации бюджетного процесса всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов государственной власти при расходовании бюджетных средств и, в конечном счете, - повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. - М.: Эксмо, 2009. - 320 с.
2. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов от 22 мая 2019 года № 249: Постановление Правительства Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
3. Аксёненко А.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: региональный опыт внедрения // Финансы. - 2019. - № 1. - С. 20-22.
4. Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. - 2014. - № 9. - С. 130-139.
5. Гамукин И.И. Новации бюджетного процесса, ориентированного на результат: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gpir.narod.ru/ve/661936.htm>
6. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учебное пособие. - М.: КНОРУС, 2019. - 128 с.
7. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и российские перспективы // Финансы - 2014. - № 3. - С. 9-14.
8. Мокрый В.С. Государственное управление: реализация реформ: учебное пособие / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина. - М.: КНОРУС, 2018. - 216 с.
9. Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления. - М.: Омега-Л, 2014.
10. Меркулов В.М.. Курс лекций по курсу: "Государственное и муниципальное управление". Северо-Западная академия государственной службы 2014. – 359 с.

11. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства: Учебное пособие / Ю.П. Алексеев, А.Н.Алисов, Н.П. Багрова и др.; Под редакцией В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. - М.: Логос, 2015
12. Муниципальное управление. М.: РИЦ "Муниципальная власть", 2013
13. Муниципальные технологии. Сборник статей. М.: Консультационная фирма "ИМС", 2014
14. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / Иванов В.В., Коробова А.Н. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 718 с.
15. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России. - М., 2013.
16. Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. М.: МОНФ, 2014
17. Основы муниципального управления. М.: РАГС, 2015. – 284 с.
18. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2017
19. Шугрина Е.С. Муниципальное право. 2-е мзд., доп. и пераб. – М.: Дело, 2016. – 496 с.
20. Яновский, Валерий Витальевич. Государственное и муниципальное управление. Москва: КноРус, 2013