

Makashina O.V., Chistilina M.A., Talanova M.S.

EFFICIENT CONTROL OF PUBLIC FINANCE

**Makashina O.V., Russian Federation, Ivanovo State
Power Engineering University, Doctor of Economic Sciences,
professor**

**Chistilina M.A., Russian Federation, Ivanovo State
Power Engineering University, Candidate of Economic Sciences,
docent**

**Talanova M.S., Russian Federation, Ivanovo State
Power Engineering University, post-graduate student**

Abstract

Performance budgeting – is a temporary model of public finance management. It was founded in the USA and now applicable in many countries and Russia as well. In this article the issue of performance budgeting introduction in higher education budgeting and forestry budgeting systems are considered. Positive results of this introduction are revealed and the limitations of these changes are analyzed.

Keywords: budget planning, performance budgeting, public finance control, effectiveness, efficiency, budget finance.

Опыт большинства стран свидетельствует о том, что при изменении экономической ситуации должны меняться роль государства в обществе и направления целенаправленного использования государством экономических рычагов, в том числе бюджета как инструмента управления общественными финансами.

Для достижения целей и приоритетов государственной политики возрастает значение эффективного использования бюджетных ресурсов, поскольку население любой страны хочет получать более качественные и доступные общественные услуги и повышения эффективности и прозрачности системы государственного управления. В последние годы многими странами были приложены серьезные усилия по модернизации системы управления общественными финансами, так как эффективное и ответственное управление ими лежит в основе

8th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

усилий любой страны по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан.

Это положение привело к тому, что правительства ряда государств попытались в своей бюджетной политике установить прямую зависимость между выделяемыми ресурсами и результатами и в той или иной степени добились этого. Речь идет о внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат в США и некоторых европейских государствах. Однако изучение опыта этих стран свидетельствует о необходимости осторожного подхода к внесению изменений в бюджетный процесс. Неподготовленное применение новых методов в лучшем случае не приведет к заметным результатам, а в худшем может негативно отразиться на функционировании уже существующих систем. Поэтому важно, чтобы внедрение новых методов бюджетирования осуществлялось под контролем финансового органа, который мог бы регулировать темпы и глубину этих преобразований, не подвергая риску финансовую дисциплину и стабильность.

Несмотря на то, что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат в практику управления государственными финансами разных стран мира осуществляется уже на протяжении многих лет, нельзя назвать ни одну страну, где этот процесс можно было бы считать окончательно завершившимся. Даже, в США, имеющих более чем пятидесятилетний опыт практического применения этой модели, концепция бюджетирования, ориентированного на результат постоянно изменяется. Тем не менее, многолетний опыт использования различных модификаций концепции бюджетирования, ориентированного на результат или отдельных ее элементов может быть полезен для России.

Достоинства бюджетирования, ориентированного на результат, заключаются в том, что повышается обоснованность решений о государственных расходах, усиливается ответственность государственных органов за конечный результат, а население получает именно те общественные блага и услуги, которые ему наиболее необходимы.

В целом отправной точкой нового метода бюджетирования является определение прямых и конечных результатов деятельности министерств и ведомств и показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей. Для реализации данного подхода к бюджетированию используется количественный анализ, в частности, метод «издержки-выгоды» (benefit-cost): на базе

8th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

сравнения альтернативных вариантов получения аналогичного результата выбирается та программа, в которой прямые и/или косвенные выгоды для общества от предпринимаемых действий максимально превосходят затраты на их реализацию.

Для оценки результатов реализации программ и эффективности деятельности министерств могут использоваться элементы теории общественного благосостояния, согласно которой принимается гипотеза о существовании функции экономического благосостояния Бергсона и решается задача ее максимизации с использованием одного из следующих подходов: утилитаристского (изменения благосостояния каждого индивида в равной степени влияют на изменение общественного благосостояния, поэтому для роста последнего необходимо увеличение полезности (богатства) всех членов общества); роулсианского (изменения благосостояния индивидов воздействуют на благосостояние общества в разной степени; при максимизации общественного благосостояния большее внимание уделяется индивидам, находящимся в наихудшем положении); ницшеанского (противоположного роулсианскому, выделяются индивиды, которые имеют наилучшие условия).

Для анализа эффективности расходования бюджетных средств используются также введенные А. Маршаллом понятия: «потребительский излишек» (разность между максимальной ценой, которую индивид готов заплатить за приобретение товара, предоставление услуги или выполнение определенного вида работ, и его реальными затратами); «излишек производителя» (его прибыль, то есть разность между выручкой от реализации товара или услуги и произведенными затратами); «совокупный потребительский излишек» (совокупность излишков потребителя и производителя).[1]

Проведя анализ зарубежного опыта использования результативного бюджетирования, можно сделать вывод, что основой метода бюджетирования, ориентированного на результат во всех зарубежных странах является формулирование целей и задач каждого министерства (ведомства), построение приоритетов эффективной деятельности, отражающихся в целевых программах и стратегических планах, представление докладов (отчетов) с оценкой результатов, соотношения затрат и результатов. Система индикаторов эффективности и результативности деятельности не закреплена законодательно, но существуют профессиональные союзы, объединения, рекомендации которых строго и неукоснительно выполняются всеми субъектами

**8th International Scientific and Practical Conference
«Science and Society» 2015**

общественных финансов. Все отчеты по системе индикаторов являются открытыми и публикуются в средствах массовой информации, подвергаются публичному обсуждению. Установленные системы индикаторов применяются на практике как инструмент отчетности администраций перед населением. Таким образом, результаты расчетов системы индикаторов эффективности и результативности применяются при осуществлении дальнейшего планирования на будущий период. Оценка эффективности расходования средств, степени достижения целей и задач позволяют корректировать текущую деятельность, вносить изменения в реализуемые программы.

Обобщая результаты анализа зарубежного опыта по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, сделаем следующее заключение:

1) чем больше часть национального дохода, которая перераспределяется государством, тем предпочтительнее использование программно-целевого бюджетирования для повышения эффективности государственных расходов;

2) концептуальные идеи бюджетирования целесообразно основывать на методологических принципах управления финансами предприятий – четкое формулирование миссии и разработка рациональных стратегий, бюджетирование «от нуля», использование показателей социальной и экономической эффективности как индикаторов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков;

3) в бюджетный процесс необходимо внедрять инструменты эффективного финансового менеджмента;

4) необходимо вводить индикаторы результативности работы государственных органов подобные тем, которые имеются у частных фирм (оценивать платежеспособность, ликвидность, эффективность).

В настоящее время в России осуществляется попытка перейти к системе эффективного расходования бюджетных средств, к системе бюджетирования, ориентированного на результат на всех уровнях бюджетной системы страны, по всем направлениям расходования бюджетных средств. В первую очередь это касается финансирования образования в силу его несомненной значимости.

Экономики стран, вкладывающих значительные средства на содержание и развитие государственных учреждений высшего образования, отличаются ростом и процветанием. Поэтому финансированию высшего образования отводится особое место в системе общественных финансов.

8th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

В последние десятилетия проводятся крупные реформы национальной системы образования с целью приближения ее к западноевропейским стандартам. Целесообразность, полезность и результаты этих реформ – тема для отдельного исследования. Вместе с тем, в последние годы значительные изменения коснулись системы финансирования образования в целом и высшей школы в частности. Основным направлением этих изменений стал переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат, подразумевающему переход к финансированию определенных целей и задач, изменение структуры учреждений и формы их финансового обеспечения. Так, государственные учреждения высшего профессионального образования, представленные «новыми» бюджетными и автономными учреждениями, перестали быть получателями бюджетных средств [2]. С 2012 года государство формирует задание для каждого вуза и на основе нормативных затрат определяет размер бюджетной субсидии учреждению. Государственное задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг. При этом, в целях повышения качества и эффективности работы учреждений бюджетной сферы, реформами предусмотрено, что в борьбе за государственный заказ на обучение частные и государственные учреждения высшего профессионального образования будут иметь одинаковые права. С одной стороны, это положительные изменения, так как они будут способствовать повышению эффективности бюджетных и автономных вузов в распоряжении имущественным комплексом, бюджетными средствами, росту качества оказания образовательных услуг. Однако, непрозрачные, а иногда и полностью закрытые для общественности системы распределения госзадания, лицензирования образовательной деятельности и аккредитации вузов, создадут риски снижению объемов бюджетной субсидии для государственных университетов, которая для многих вузов является основным источником финансирования.[3]

Финансирование в форме предоставления субсидии на выполнение государственного задания имеет ряд неоспоримых преимуществ по сравнению со сметным финансированием.

Так, государственное задание позволяет установить количественные и качественные показатели оказываемых учреждений образовательных услуг в сфере высшего образования, по достижению которых будет оцениваться степень выполнения самого госзадания. Кроме государственного задания на оказание образовательных услуг,

**8th International Scientific and Practical Conference
«Science and Society» 2015**

вузы получают госзадание в сфере научной деятельности, которое направлено на повышение заработной платы научных работников, публикационной активности российской науки, на развитие новых научных направлений, поддержку исследований высоко результативных научных структурных подразделений и т.п. Таким образом, если ранее основной целью системы финансирования высшей школы было содержание учреждений, то ныне существующая система бюджетного субсидирования призвана финансировать образовательные услуги.

Кроме того, в результате реформ существенно расширена финансовая самостоятельность вузов. Например, доходы от оказания платных услуг не являются доходами бюджета и остаются в распоряжении учреждения; средства бюджетной субсидии учреждения имеют право самостоятельно распределять по статьям расходов и корректировать при необходимости; существенно расширены права по распоряжению имуществом (за исключением особо ценного движимого и недвижимого имущества). При этом сохраняется контроль за деятельностью вузов в форме предварительного, текущего и последующего контроля за стороны учредителя [4].

Таким образом, можно заключить, что в сфере высшего образования создана программная структура расходов бюджета, обеспечена взаимосвязь целей, задач и результатов деятельности учреждений высшего профессионального образования и расходов на их достижение.

Не менее важным является повышение эффективности бюджетных расходов, направляемых на лесное хозяйство – одну из старейших отраслей народного хозяйства страны. Российские леса являются ключевым фактором сохранения благоприятной среды жизни людей, социально-экономического и культурного развития. За трехсотлетнюю историю развития лесного хозяйства России накоплен богатый опыт государственного управления лесами в условиях различных форм собственности на леса, при различных формах социально-экономических отношений [5]. Однако современные условия рыночной экономики выдвигают все новые требования к государственному управлению лесным хозяйством, делая как никогда актуальным повышение его результативности и эффективности расходования бюджетных средств на финансирование лесохозяйственной деятельности. Под государственным управлением лесным хозяйством нами понимается деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

8th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

Существенные изменения в системе управления лесами произошли в последнее десятилетие. В 2006 году был принят Лесной кодекс РФ, согласно которому функции по осуществлению лесохозяйственных мероприятий возложены на уполномоченные в области лесных отношений органы исполнительной власти субъектов РФ [6]. Финансирование указанных мероприятий осуществляется в виде субвенций из федерального бюджета на основе методики их распределения, утвержденной в 2006 году [7]. Согласно данной методике сумма субвенции рассчитывается исходя из площади лесов, интенсивности их использования, количества проживающего на территории соответствующего субъекта населения, показателей пожарной опасности лесов. Таким образом, бюджетные ассигнования из федерального бюджета, распределенные между субъектами РФ по указанной методике, направляются в региональные бюджеты.

Из бюджета субъекта РФ финансирование лесного хозяйства осуществляется на основе утвержденной региональной программы. Региональные программы развития лесного хозяйства, которые в настоящее время имеет каждый субъект РФ, являются одним из инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат. Данные программы определяют цель и задачи развития отрасли на ближайшие годы, содержат перечень основных лесохозяйственных мероприятий, которые следует исполнить для достижения поставленной цели. Кроме того, в программах содержатся целевые индикаторы, по оценке которых можно будет оценить результативность и эффективность реализации программ.

Несмотря на то, что происходящие изменения в системе финансирования лесного хозяйства направлены на повышение результативности бюджетных расходов в отрасли, можно выделить серьезные недостатки в этой системе.

К числу недостатков в частности относится то, что отрасль продолжает финансироваться по остаточному принципу и выделяемых из федерального бюджета средств недостаточно для обеспечения выполнения необходимых лесохозяйственных мероприятий.

Несовершенство методики распределения субвенции между субъектами РФ, обусловленное отсутствием взаимосвязи объема финансирования с эффективностью и результативностью исполнения региональных программ, также является недостатком существующей системы.

8th International Scientific and Practical Conference «Science and Society» 2015

Таким образом, не смотря на существование программной структуры расходов, можно сказать, что в настоящее время бюджетное планирование, ориентированное на результат, в лесном хозяйстве в полной мере не реализовано.

Проанализировав существующий зарубежный и отечественный опыт бюджетного планирования, ориентированного на результат, можно сделать вывод о том, что при использовании подобной системы бюджетирования повышается обоснованность решений о государственных расходах, усиливается ответственность государственных органов за конечный результат, а население получает общественные блага и услуги, которые ему необходимы.

References:

- [1] Afanasiev M. Performance budgeting (new tendencies) // Economics issues. – 2004. – # 9.
- [2] Makashina O.V., Chistilina M.A. Changes in higher education institutions in Russia analysis // International accounting. – 2012. - #7 (205).
- [3] Chistilina M.A. Temporary challenges and problems of a higher education institutions // Collection of works 16-th International theoretical and practical conference “Economics, ecology and society in 21-st century”. – 2014. – p. 411-414.
- [4] Chistilina M.A. Higher education institutions activity monitoring in Russia // Krasnoyarsk region science. – 2013. - #2.
- [5] Project of document “Forest Politics”. P.1.
- [6] Forest Code of Russian Federation, accepted by the State Duma 8.11.2006, approved by Council of the Federation 24.11.2006/ SMEC “PARTNER”. – Moscow. – 2011. – art. 83.
- [7] Governmental order of Russian Federation dated 29.12.2006 # 838 "On approval of the method of allocation between the subjects of the Russian Federation subventions from Federal Fund of indemnifications to exercise certain powers of the Russian Federation in the field of forest relations, the implementation of which is transferred public authorities of subjects of the Russian Federation". – 2006. - #838.