

УДК 336.7

Ключевые слова:

бюджет, расходы, принципы управления бюджетом, эффективность, структура расходов, государственный финансовый контроль

Сухарев О. С., д. э. н.,

проф., зав. сектором институционального анализа экономической динамики Института экономики РАН
(e-mail: o_sukharev@list.ru)

Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики

«С учетом особенностей экономической структуры и специфики роста национальное государство можно рассматривать как основной орган принятия решений, устанавливающий условия для осуществления экономической деятельности. Возможно, справедливо будет сказать, что основной функцией современного суверенного государства, с его предполагаемой вечной жизнью и властью над организованным обществом, является создание необходимых условий для стимулирования долгосрочного экономического роста — независимо от того, каким крахом зачастую заканчиваются подобные попытки»¹.

Данное высказывание известного экономиста однозначно определяет организацию экономического роста как основную функцию государства, эффективное выполнение которой в значительной степени зависит от успешного решения вопросов формирования и использования государственного бюджета, оптимизации бюджетных расходов как основного инструмента фискальной политики, влияющего посредством спроса и предложения на государственные институты всех уровней.

Поэтому так актуальны исследования, направленные на систематизацию подходов к оценке и выбору направлений развития согласно бюджету, определения государственных приоритетов, а затем и формирования бюджетных расходов на периоды, а также дальнейшей оценки эффективности их исполнения. Рынок не может определить приоритеты, тем более долгосрочные, и оперативно назначить необходимые финансы под их реализацию².

При этом явно недостаточным представляется упрощенный подход (который до сих пор используется при оценке величины государственного сектора, осуществлении назначений по различным статьям бюджета и т. д.) — как, например, констатация факта роста или падения (за принятый к рассмотрению период времени) коэффициента, определяемого как отношение суммы фактически понесенных бюджетных расходов к величине изменения ВВП за тот же период времени. Недостаточность такого метода заключается не только в том, что за пределами упрощенного расчета останутся не включаемые в ВВП государственные трансферты, а главным образом в том, что неясной в этом случае остается

¹ Кузнец С. Лекция в Лос-Анджелесе, 30.03.1964.

² Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014.

дифференциация результатов по отдельным (конкретным) группам, статьям и направлениям бюджетных расходов и, что еще важнее, не могут быть выявлены скрытые причины неэффективного использования бюджетных средств. В итоге будет затруднен поиск действенных инструментов, способных исключить такую неэффективность. Нужно отметить, что подобное действие на бюджет и расходы оказывает процедура выбора приоритетов, а также политическая система. Поэтому некоторый уровень неэффективности (дисфункции) бюджетных расходов неизбежен, и он будет динамически изменяться в зависимости от многих факторов. Кроме того, за простыми числовыми значениями теряется фактический смысл достигнутых результатов бюджетного финансирования того или иного направления — социальный, экологический, научно-технический, а также иные важные для государства в целом результаты экономического развития страны. Другими словами, необходимо выработать такой системный подход к оценке эффективности бюджета, который будет более показательным и удобным для формирования выводов и рекомендаций по корректировке деятельности всех государственных институтов в целях обеспечения необходимых условий для стимулирования долгосрочного роста.

Как известно, для России новая стратегия развития страны сводится к решению проблемы создания инновационной экономики и связанной с нею проблемы развития человеческого потенциала, повышения его качества. К примеру, Финляндия продемонстрировала миру успешный исторический рывок от сырьевой к инновационной и конкурентоспособной экономике с высокими технологиями. При этом на первое место она поставила задачу ускоренного развития национального человеческого капитала путем продуктивных (продуманных и конечных по времени осуществления) изменений систем образования, науки, здравоохранения и т. д. Экономика Финляндии занимает сейчас первые места в мире по своей инновационности и конкурентоспособности. Здесь не требуется особых доказательств того, что для эффективного развития и качества экономики основным инструментом является эффективное государственное управление, бюджет и институциональная регуляция. Развитие инновационной экономики требует роста эффективности по всем направлениям деятельности и должно сводиться к сохранению и укреплению суверенитета и обороноспособности, продовольственной независимости и т. д. Для реализации таких целей анализ эффективности бюджетных расходов и процедура формирования приоритетных направлений развития являются определяющими.

БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ И ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

По каждому направлению бюджетных расходов, составляющих общую бюджетную стратегию государства³, важны как минимум три параметра. К ним относятся:

- величина финансовых вложений — государственных расходов по конкретной статье бюджета (направлению, сектору и т. д.);
- период времени вложений, после которого начнется возврат средств (или возникнет иной эффект), с разбивкой финансов по этапам получения и использования бюджетных средств;
- величина совокупного дохода, получаемого по итогам работы от распределения бюджетных средств (государственных расходов), а также дохода (результата) по каждому конкретному направлению расходов. Конечно, бюджетная политика включает и финансирование так называемых нерыночных услуг (госуправление, оборона, образование, здравоохранение и др.), которые также вносят вклад в создание ВВП и создают определенный доход по осуществленным расходам.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 26.12.2014); Нешитой А. С. Бюджетная система Российской Федерации. М.: ИТК «Дашков и К», 2010; Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2008.

Один из необходимых, но, безусловно, недостаточных принципов, который может использоваться при оценке эффективности бюджета, — это сопоставление расходов и доходов (затраты-выгоды) для отдельного промежутка времени и для всего периода бюджетного планирования.

Нужно принимать во внимание, что наращение бюджетных расходов целиком и полностью зависит от прироста ВВП данной страны и возможностей осуществлять заимствования — внешние и внутренние⁴. При этом внутренние заимствования зависят также от ВВП и его динамики, от предшествующих актов заимствований и динамики реального дохода населения.

Однако простое построчное сопоставление расходов и полученных результатов не даст точной оценки эффективности бюджетных расходов, не говоря о том, что на основе такой оценки никак нельзя сказать, следует ли увеличить финансирование или снизить его по определенным статьям и на определенную величину. Более того, бюджетные расходы по разным статьям, подобно инвестиционным потокам, которые направляются в разные сферы деятельности, взаимодействуют друг с другом, усиливая или ослабляя результат по тому ли иному направлению развития. Экономические модели принятия инвестиционных решений (классического типа), оценки результатов и их эффективности либо не работают, либо слабо согласуются с теми условиями, которые представляет экономическая практика. Поэтому для выработки подходов к анализу эффективности бюджетных расходов целесообразно применить принципы разделения и синтеза, известные из области экономики технологического развития⁵. Сначала — разделение бюджетных расходов по основным сферам и группам (пусть даже с некоторой условностью) с выработкой алгоритма оценки для каждой группы/направления, а затем — синтез, с формированием определенного «портфеля» отдельных сфер бюджетного финансирования как инвестиционных проектов, что даст возможность применять уже известные инструменты и методики оптимизации инвестиционного портфеля, а также известные алгоритмы анализа⁶.

Можно выделить в агрегированном виде по сферам:

- расходы на социально-культурную сферу;
- расходы на стимулирование экономики (включая инновации, АПК, программы развития, регионы и т. д.);
- военные расходы (включая оборонно-промышленный комплекс);
- расходы на управление.

Однако подобные агрегаты не очень удобны для проведения оценок эффективности расходов бюджета и поиска необходимых алгоритмов системного анализа, т. к. в каждой приведенной сфере имеется ряд однотипных по некоторым общим признакам экономических субъектов. Поэтому указанные сферы для дальнейшего рассмотрения могут быть разделены на группы субъектов, которым выделяются финансовые средства в рамках каждой сферы. Похожая процедура так или иначе применяется в бюджетном планировании, но сила ее влияния на эффективность бюджетных расходов и эффективность функционирования объектов, которые получают финансы, недооценивается.

В выделенные четыре сферы бюджетных расходов входят: 1) социально-культурная сфера (наука и образование, культура и спорт, детские учреждения, ЖКХ и социальная инфраструктура, медицина); 2) стимулирование экономики (промышленность и транспорт,

⁴ Нешиной А. С. *Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: моногр.* М.: ИТК «Дашков и К», 2014; Нешиной А. С. *Бюджетная система Российской Федерации; Финансово-кредитный энциклопедический словарь.*

⁵ Сухарев О. С. *Экономический рост, институты и технологии; Сухарев О. С. Экономика технологического развития.* М.: Финансы и статистика, 2008.

⁶ Нешиной А. С. *Финансы и торговля в воспроизводственном процессе; Финансово-кредитный энциклопедический словарь.*

энергосистемы, связь и телекоммуникация, сельское хозяйство, включая лесное и рыбное хозяйство); 3) расходы на оборону и безопасность (оборонно-промышленный комплекс, армия, МЧС, МВД, ФСБ); 4) управление (федеральные и региональные органы власти, муниципалитеты, государственные учреждения и др.). В связи с наличием общих для них признаков в рамках каждой группы, а также между субъектами должен применяться примерно один алгоритм при оценке эффективности использования бюджетных средств по каждому направлению.

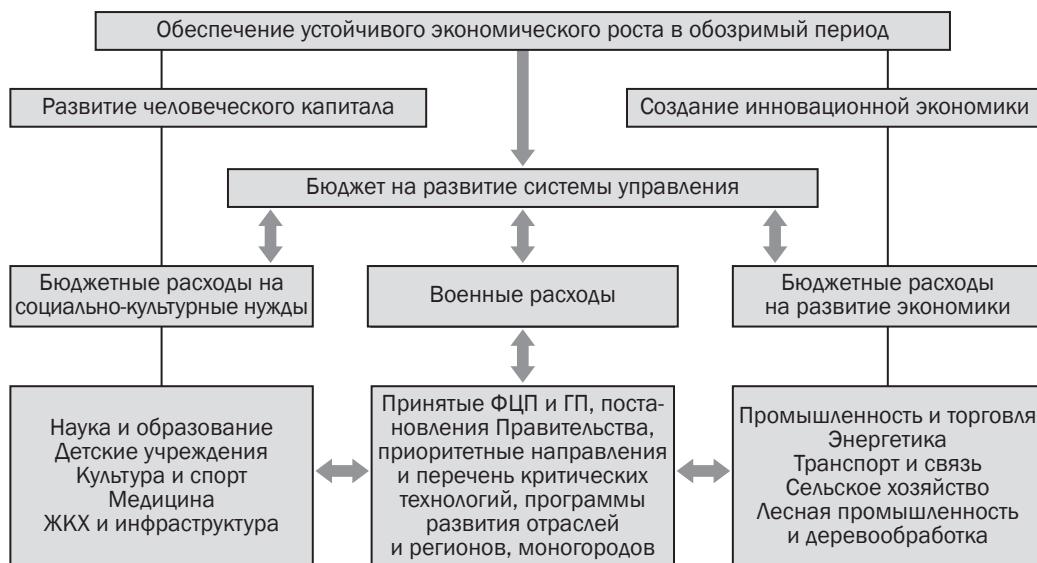
Дальнейшая систематизация экономических субъектов, получающих бюджетное финансирование (поскольку важен именно анализ эффективности расходов), заключается в отборе однотипных элементов в рамках каждой группы расходов по принципу «назначения» выделяемых для них бюджетных средств. Формой реализации таких назначений (одной из возможных) являются так называемые государственные закупки (закупка промышленной и сельскохозяйственной продукции, например одежды, продуктов питания для армии; строительство дорог, мостов, школ и т. д.).

Однако до проведения этапа отбора и формирования однотипных групп расходов необходимо определить основные признаки (принципы) такого отбора, позволяющие в дальнейшем оценивать и эффективность бюджетных расходов по каждому направлению. Один из возможных вариантов алгоритма определения структуры расходов отражен в нижеприведенной схеме (рис. 1).

Безусловно, неправильным было бы ставить задачу анализа эффективности бюджетных расходов государства в каких-то абсолютных координатах, в отрыве от принимаемых направлений вложений и периода их назначения, а также состояния системы в период рассмотрения с оценкой ее перспективных изменений. Тем более представляется нецелесообразным проведение такого анализа без конкретной цели — например без решения задач формирования корректирующих воздействий, оказывающих позитивное влияние на рост экономики. Важным выступает и фактор времени — учет больших по продолжительности периодов экономических изменений, связанных с освоением выделяемых бюджетных средств.

Рисунок 1

Структура бюджетных расходов



Источник: составлено автором.

В связи с этим основными, базисными константами системного подхода к процессу оценки эффективности бюджета должны быть:

- учет динамики процесса: сравнение оценки ожидаемого эффекта в сфере направления вложений на момент принятия решения (об уровне и необходимости финансирования) с оценкой и актуальностью данного направления на момент проведения анализа результата;
- неизменность принятых критериев – на начало и окончание периода проводимой оценки;
- цикличность процессов оценки – после каждого корректирующего воздействия на систему необходимо отслеживать изменения уровня эффективности бюджетных расходов;
- элиминация пролонгирования затрат, т. е. осуществленные бюджетные расходы не должны быть основанием для их наращивания или продления финансирования, если направление исчерпало развитие и/или эффективность;
- качественная оценка результативности направлений бюджетных расходов с выделением имманентных величин расходов, снижение которых невозможно по социальным соображениям.

При несоблюдении этих принципов бюджетная система может демонстрировать различный уровень своей дисфункциональности⁷, который можно отразить в относительном сравнении с технической системой (табл. 1).

Таблица 1

Параметры дисфункциональности бюджетной системы

Параметры дисфункциональности \ Система	Техническая система (ТС)	Бюджетная система (БС)
Цель существования	Удовлетворение потребностей, рост качества жизни	Регулирование совокупного спроса и предложения, обеспечение имманентных расходов
Область приложения усилий	Смена технологий, уменьшение доли физического труда и сырьевых затрат	Экономические субъекты
Функциональное наполнение	Непрерывность (неразрывность) технологических цепочек от сырья до готового продукта	Связь налогов, госдоходов и госрасходов
Период времени до изменения	Периоды жизненного цикла основных технических достижений, созданных на базе открытий и изобретений	Годовой бюджет. Три года – с ежегодной корректировкой
Издержки функционирования	Экологический фактор, вредные условия труда и т. п.	Дефицит бюджета, когда расходы превышают доходы, бремя госдолга
Степень отторжения или принятия вводимой нормы	Характеризуется в РФ переходом от сырьевой к инновационной экономике	Сокращение дополнительных расходов, увеличение доходов с изменением видов деятельности в экономике
Устойчивость к мутации (мера устойчивости системы к ее преобразованию в другую форму)	Обеспечивается затратным барьером в связи с ростом расходов на преобразования	Перераспределение финансового ресурса между статьями бюджета, устойчивость структуры бюджета

Источник: составлено автором.

⁷ Приведен пример в соответствии с параметрами, по которым задается дисфункция системы в работах автора, см.: Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: Ленанд, 2014; Сухарев О. С. Теория экономической дисфункции. М.: Машиностроение, 2001.

Учитывая цикличность процессов, связанных с формированием, планированием и исполнением бюджетных расходов, а также опираясь на принятые приоритеты развития государства — инновационное развитие и развитие человеческого капитала, можно предложить некоторые исходные критерии оценки (требуемые характеристики, критерии будущих бюджетных проектов любой направленности). Эти принципы сведены в табл. 2.

Таблица 2

Некоторые критерии оценки эффективности бюджетных расходов

Исходные принципы эффективности использования бюджетных средств	Достигаемая цель
Снижение себестоимости закупаемой продукции , а также стоимости проектов будущего бюджетного финансирования, в т. ч.: — внедрение новых технологий и оборудования; — снижение материало- и энергоемкости; — уменьшение затрат труда (трудоемкости)	Рост прибыли, конкурентоспособности (снижение цены), увеличение эффективности проектов
Совершенствование системы управления процессом расходования бюджета, структурой расходов, оптимизация технологических цепочек, повышение качества кадров, системы мотивации труда и пр.	Оперативность, соблюдение договорной (исполнительской) дисциплины, повышение эффективности рутин освоения средств бюджета
Широкая кооперация , специализация, централизация материально-технического обеспечения, оптимальная логистика, информатизация всех процессов, связанных с исполнением бюджетных проектов, процессов производства и управления	Качество продукции, снижение издержек выполнения проектов, экономия бюджетных средств
Оптимизация налогообложения бюджетных проектов и продукции , инвестиционных и финансовых схем и др.	Финансовая устойчивость исполнителей
Улучшение корпоративной структуры , повышение эффективности использования фондов, рост инвестиционной привлекательности	Рост эффективности инвестиций
Модернизация выпускаемой продукции по госзакупкам, получение новых ее качеств, перевод на новые материалы, элементную базу, современные системы управления и т. п.	Дифференциация рынка
Разработка и освоение новых видов продукции в рамках бюджетных ФЦП, ГП и других программ, планирование НИОКР по новым направлениям развития, инновации по приоритетным направлениям развития науки и технологий	Освоение новых рынков, переход к инновационному развитию экономики

Источник: составлено автором.

В качестве параметров оценки эффективности, учитывающих динамику изменений, происходящих в системе бюджетных расходов, могут быть приняты условные характеристики, представленные в табл. 3.

Таблица 3

Параметры изменений бюджетной системы

Наименование параметров	Позитивное изменение бюджетной системы	Негативное изменение бюджетной системы
Совершенствование показателей системы	Достижение результата по всем направлениям бюджетных расходов	Архаичная неподвижность, действие отсталых норм и правил, порождающих неэффективность и, как следствие, дефицит бюджета
Закономерность развития систем	Постоянная эволюция действующих механизмов бюджета. Создание новых норм и правил, обеспечивающих рост эффективности расходов	«Реактивный» принцип совершенствований — как реакция на вызовы времени — по результатам развития бюджетной системы, когда старые методы управления бюджетом уже не применимы
Истинность и ложность развития	Истинность развития бюджета, бюджетного планирования, подтверждается ростом занятости, снижением инфляции, ростом совокупного спроса и предложения, повышением технологичности экономики	Ложность выявляется по отрицательным результатам развития экономики, росту бюджетных проблем, тормозящих развитие

Наименование параметров	Позитивное изменение бюджетной системы	Негативное изменение бюджетной системы
Корректирующие бюджетную систему действия (явные и неявные решения)	Корректирующие действия явно ведут к улучшению функционирования бюджетной системы	Отрицательные результаты корректировки — инфляция и секвестр, а также развитие неперспективных видов деятельности
Направленность вектора развития бюджетной системы	Развитие бюджетной системы выражается в относительном снижении затрат, получении необходимых доходов и технологичности системы	Не обеспечивает получения большего дохода (даже при прибыльной деятельности агентов)

Источник: составлено автором.

Следует далее остановиться на выработке некоторых общих критериев оценки системы, которые должны оставаться неизменными, по крайней мере на начало и конец одного из рассматриваемых периодов цикла планирования, выделения и реального освоения бюджетных средств. Стратегические цели развития обеспечивают постановку задач, определяющих необходимые управленческие решения, а также тактику оценки эффективности бюджетных расходов.

Цель оценки эффективности — развитие и оптимизация бюджетного процесса, обеспечение минимизации неизбежных потерь в бюджетной сфере. Однако, учитывая серьезные фактические проблемы, стоящие перед государством, которые характеризуются длительным снижением темпов роста экономики страны, сложным внешнеэкономическим и политическим положением, стратегические задачи эффективной бюджетной политики могут охватываться следующими пунктами.

1. Переход к антикризисной стратегии и затем к стратегии интенсификации роста, при которой инструменты бюджетного финансирования и развитие государственного регулирования будут подчинены задаче сохранения потенциала при росте эффективности во всех сферах, с увеличением доли государства, по крайней мере, в ключевых секторах экономики.

2. Перенос акцента с преимущественно «реактивного» характера управления в течение последних двух десятилетий на программно-целевой метод оперативного управления; внедрение принципа: «уже понесенные предыдущие расходы не являются причиной для последующих расходов, если проект оказался убыточным», при прочих равных (социальной, инфраструктурной, экологической значимости).

3. Эффективное массовое использование всего накопленного интеллектуального потенциала страны для разработки и реализации антикризисных мер; отказ от массового импорта в высокотехнологичных направлениях, активный процесс импортозамещения с позиционированием соответствующих бюджетных ресурсов.

4. Концентрация инвестиций в новый отечественный продукт исключительно исходя из наличия в нем «ключевого параметра конкурентоспособности» (внутри страны и на мировых рынках).

Чтобы реализовать поставленные стратегические задачи, управление бюджетными процессами должно осуществляться на основе учета следующих факторов:

- оперативность процедур планирования, распределения и освоения бюджетных ресурсов, рост эффективности взаимодействия исполнителей с госзаказчиками, соисполнителями и партнерами;
- безусловное исполнение заключенных контрактов и договорных обязательств в установленные сроки;
- постоянное совершенствование работы системы менеджмента качества; сохранение и повышение показателей качества выпускаемой продукции на бюджетные нужды; соответствие изделий и проектов международным нормам;
- неуклонное повышение производительности труда; снижение производственных и иных затрат и издержек на выпуск продукции, возможно, с «бюджетным премированием»;

— формирование финансовых условий будущего роста производства с учетом перспективных проектов развития, с привлечением к их разработке передовых отечественных научных организаций.

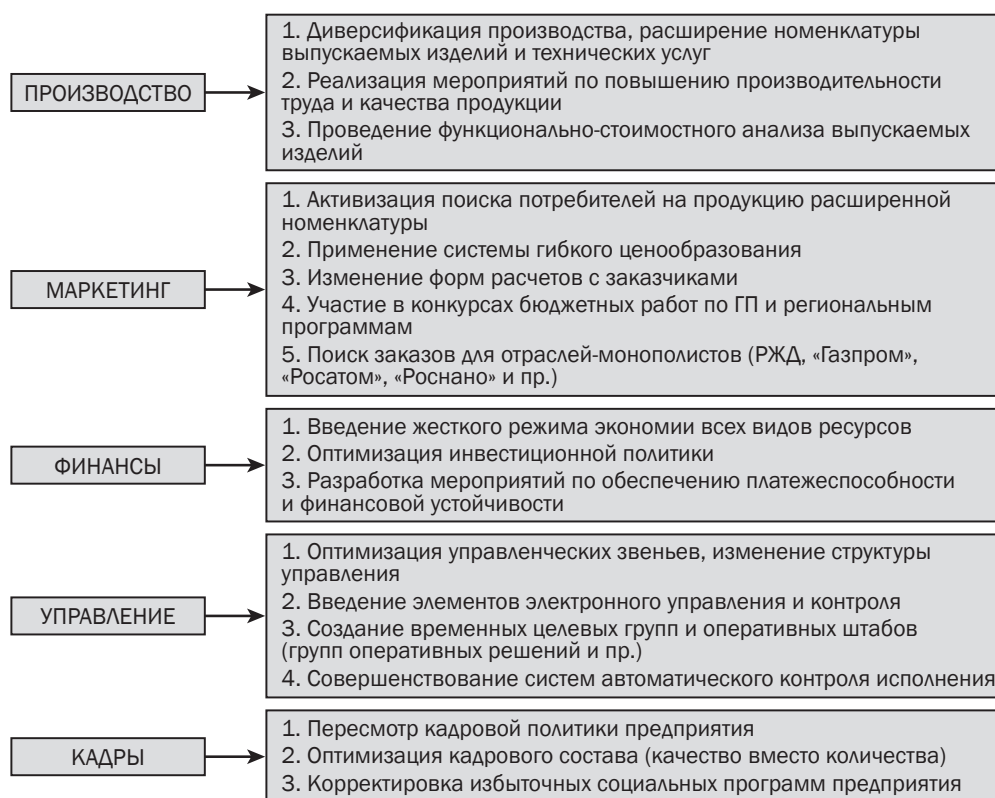
Перечисленные факторы, необходимые для эффективного использования бюджета, очерчивают и круг основных оперативных вопросов, алгоритмы решения которых являются достаточно известными и привычными для предприятий и организаций, участвующих в реализации проектов за счет бюджетных средств. Состояние и перспективы этих организаций должны подлежать оценке при выделении бюджетных средств.

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР: ПРОЕКТЫ И ПРОГРАММЫ

Наиболее общая картина стандартных решений на уровне предприятий, осваивающих бюджетные ресурсы, представлена на рис. 2.

Рисунок 2

Стандартные решения по развитию предприятия — исполнителя бюджетных работ



Источник: составлено автором.

Таким образом, анализируя круг вопросов развития предприятия, участвующего в госзакупках, нетрудно выделить из перечисленного круга вопросов (рис. 2) такие, оценка решения которых может служить и соответствующей оценкой реализации бюджетных расходов, а также косвенно — интегральной оценкой эффективности бюджетных расходов по данной группе субъектов бюджетного финансирования. При этом следует особо подчеркнуть основные преимущества предприятий — исполнителей госзаказа, создающих или уже имеющих инновационную систему производства. Преимущества таких фирм — научно-технический задел новых разработок, широкие связи с заказчиками в самых разных

отраслях, внедренные новые технологии и современное оборудование. Еще одно важнейшее их преимущество — высокоинтеллектуальный, технически грамотный кадровый состав инженерно-технических работников, способный быстро переключаться на решение самых непростых, быстро меняющихся во времени технических и управленческих задач. Это способствует эффективному использованию бюджетных средств, в связи с чем такой ресурс должен сохраняться и наращиваться в ходе освоения бюджетных ассигнований. Это обстоятельство необходимо учитывать при проектировании программ развития реальных секторов экономики с бюджетной составляющей финансирования.

Программы развития реального сектора экономики представляют собой по существу некий инвестиционный портфель, элементами которого являются инновационные проекты отдельных предприятий, корпораций, секторов. Данный портфель могут составлять различные виды инвестиций. Важным его параметром выступает совокупный риск. Применительно к проектированию инвестиционных программ развития метод портфельного анализа может найти приложение в двух аспектах.

Во-первых, когда в качестве объектов инвестирования выступают предприятия с их инвестиционными программами, состоящими из нескольких инвестиционных проектов, которые рассматриваются в совокупности, и распределение инвестиций осуществляется между самими предприятиями, а не отдельными проектами. Здесь заложена следующая идея. Отбор отдельных инвестиционных проектов для финансирования низкопродуктивен в условиях продолжающейся депрессии, да и в условиях устойчиво функционирующей экономической системы тоже, т. к. проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско. Возможна и другая ситуация: проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не единственный и которое становится, например, банкротом, в то время как уже получило и израсходовало определенную часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежит целиком инвестиционная программа предприятия, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) параметры эффективности его хозяйственной деятельности. Если имеется несколько фирм (инвестиционных программ), каждая программа состоит из n проектов, каждый из которых в год t (инвестиционная программа рассчитана на срок, больший t) характеризуется определенным коэффициентом отдачи (k_i) на совершенные затраты, то определяется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год:

$$K_t = (1/n) \sum_{i=1}^n k_i \text{ (по всем предприятиям, претендующим на выделение финансовых ресурсов).}$$

Далее производится портфельный анализ инвестиционных программ, вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного значения ожидаемого совокупного дохода от его реализации сопоставляется с требуемыми величинами инвестиционных средств на каждую программу. Если полученная величина инвестиций на программу больше требуемой, значит, имеется избыток средств, который необходимо использовать на какие-либо альтернативы. Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы — конкретная программа не проходит, но некоторые ее проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма необходимых инвестиционных затрат на проект с выделенной по факту суммой инвестиций. В программе остается проект, для которого фактически выделенная величина средств покрывает необходимую сумму для его реализации. Если имеется несколько проектов, различные комбинации которых дают величину инвестиционных затрат, равную полученным вложениям, необходимо последовательно (перебором) сравнить эффективности этих комбинаций по известным критериям отбора эффективных инвестиционных проектов. Конечно, при этом требуется учитывать социальную и экологическую значимость проектов, а также иные аспекты, например высокую ценность для обороны или технологического развития и т. д.

Во-вторых, можно проводить анализ отдельных проектов, когда имеется отчетливая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных и переменных затрат. В данном случае предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции.

Таким образом, выполнение перечисленных условий и принципов позволит повысить эффективность управления бюджетом и усилить стимулирующее влияние бюджетных расходов на экономику. Далее рассмотрим представления о бюджетной эффективности, сформулировав проблему структуры бюджета и необходимую функцию контроля бюджетных расходов.

БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ФУНКЦИЯ КОНТРОЛЯ

Вместе с тем важно то, как распределены ресурсы по статьям бюджета, как используются финансовые бюджетные средства, насколько эффективно налажен контроль. Возникает задача оценки эффективности контроля и структурной эффективности. Причем оба понятия касаются установления нормативов контроля и распределения средств между статьями бюджета.

Структурная постановка проблемы обеспечения бюджетной эффективности сводится к определению долей расходов по каждой статье бюджета, причем распределить бюджетные средства необходимо так, чтобы финансовая и нефинансовая отдача такого распределения была наибольшей и решались задачи социально-экономической политики. Здесь можно использовать как минимум два основных подхода. Во-первых, полагаться на результативность различных секторов экономики и статей бюджета, которые в той или иной степени касаются этих секторов. Во-вторых, исходить из оценки потребности по каждому направлению. Если потребность в расходах выше возможности, обеспеченной собираемыми доходами, стоит ли осуществлять займы на внутреннем рынке и привлекать внешние источники, порождая бюджетный дефицит?

Общая величина расходов по бюджету каждого года зависит от того, какой доход будет создан в экономике и в каком размере, при условии неменяющихся налогов, он будет собран. Это предопределяет возможности расходования средств по каждой строке бюджета (направлению, сектору экономической деятельности). Если при этом меняется налоговая система, да еще и основные налоги, дающие существенный сбор доходов, то структура бюджета тем более может претерпевать изменения.

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

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

Финансовый контроль государства обеспечивает соответствие планов и фактических результатов, что выступает необходимым условием принятия правильных управленческих решений, главной предпосылкой эффективного стратегического планирования. Он призван исключать ошибки в бюджетной и финансово-экономической сферах, а значит,

выполняет функцию обеспечения бюджетной эффективности. Кроме того, хорошо функционирующая система государственного финансового контроля должна способствовать реализации принципа социальной справедливости на практике. В то же время результативное функционирование этой системы затруднено из-за нескоординированности работы различных контрольных и правоохранительных органов, коррупции и специфики самих финансовых проектов, когда применение финансов и получение финансовых результатов разнесены во времени.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Направления развития российской экономики, связанные с соответствующими бюджетными назначениями, могут быть сведены к следующим неотложным действиям:

- создание стабильно развивающихся государственных инновационных предприятий, работающих с использованием патентного фонда РФ, обеспечивающих серийный выпуск качественной новой продукции различного назначения;

- возврат кадров (инженеров и специалистов) в реальный сектор экономики, как условие реализации программ развития;

- в связи с тем, что цели государства явно не совпадают с целями частного бизнеса, необходим особый подход в отборе исполнителей госбюджетных работ, который бы предотвратил неразборчивость в этом деле, что особо проявляется по системе электронных торгов («измельчение» лотов и тендеров) и снижает эффективность бюджетных расходов.

Государственные предприятия должны отвечать новым требованиям по эффективности использования бюджетных средств, которые составляют базу их развития и функционирования. Это такие предприятия, как:

- инновационные фирмы, имеющие собственные КБ и проводящие полномасштабные НИОКР по своему направлению;

- средние по размеру занятых и капиталу предприятия, которые специализируются на одном-двух продуктовых направлениях, являющихся безусловными (принятыми путем предварительных исследований и научного отбора) приоритетами для государства;

- отказавшиеся от полного цикла производства в пользу широкой кооперации с подобными специализированными государственными фирмами (в случае создания полноценного внутреннего отечественного рынка элементной базы, комплектующих, узлов и деталей машин);

- имеющие качественный и структурно укомплектованный кадровый состав, получающий высокую заработную плату и полный гарантированный социальный пакет услуг;

- обеспеченные самым современным оборудованием, программными продуктами, эргономикой;

- разрабатывающие и реализующие перспективные планы своего развития на основе расширения производства продукции, востребованной в стране и конкурентоспособной на мировом рынке.

Данная совокупность требований, предъявляемых к предприятиям государственного сектора, обеспечит целесообразное использование бюджетных ресурсов. Выполнение этих условий позволит исключить ряд проблем, ведущих к неэффективности бюджетных расходов, решение которых в существующем разнообразии самостоятельных, неуправляемых государством фирм представляется очень непростым делом. К таким решениям, реализуемым в госсекторе, можно отнести:

- 1) отказ от проведения торгов по самым критичным направлениям; распределение заказов непосредственно на априори эффективные госпредприятия; сокращение времени и расходов на торги (проблема: торги, тендеры, конкурсы — это потеря эффективности, неоправданные издержки, не выявляющие эффективного результата и не снижающие коррупцию при распределении бюджета);

2) беззалоговая система контрактации госзаказов (проблема: залогов, обеспечение контрактов необоснованно завышены, что влечет за собой неравный доступ к госзаказам и коррупцию);

3) упрощение и контролируемость налогообложения; единая система бухгалтерского и статистического учета (проблема: разные системы налогообложения у исполнителей — по НДС, прибыли и т. п.);

4) государственный контроль качества продукции (проблема: разный уровень служб качества, систем менеджмента качества или вообще их отсутствие у исполнителей бюджетных работ, которые могут выиграть торги);

5) упрощение процессов планирования и отчетности по выполняемым работам (проблема: разные подходы, а необходимы единые, что повысит эффективность использования бюджетных средств);

6) неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объемов денежных поступлений из бюджета (проблема — финансы поступают неравномерно в течение года при общем смещении к четвертому кварталу);

7) гибкость корректирующих действий, изменений планов и программ — при государственной необходимости (проблема: невозможно отклониться от условий контракта или изменить их при нежелании «стороннего» исполнителя).

Таким образом, структуризация расходов бюджета, подходов к регулированию и управлению в государственном секторе на самом деле представляет собой существо бюджетной политики, способ повышения общей эффективности расходов и бюджетной политики. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета различна. Это и создает необходимость не только определения «правильной» структуры бюджета, но и обоснования этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью принимаемых расходов, а также обеспечения эффективного контроля за расходованием бюджетных средств и санкций за нарушение бюджетной дисциплины.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 26.12.2014).
2. Кузнец С. Лекция в Лос-Анджелесе, 30.03.1964.
3. Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал». 2014. № 4.
4. Нешиной А. С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: моногр. М.: ИТК «Дашков и К», 2014.
5. Нешиной А. С. Взаимосвязь реального и финансового секторов неоиндустриального развития, гл. 12. Российская социально-экономическая система: реалии и вектор развития: колл. моногр. / Под ред. чл.-корр. РАН Р. С. Гринберга, д. э. н., проф. П. В. Савченко. М.: Инфра-М, 2014.
6. Нешиной А. С. Финансы в экономике общественного сектора // Бизнес и банки. 2011. Февраль. № 4.
7. Нешиной А. С. Финансово-кредитная политика России на современном этапе: императивы перемен // Вестник института экономики РАН. 2009. № 1.
8. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации. М.: ИТК «Дашков и К», 2010.
9. Россия в цифрах. М.: Росстат, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012.
10. Рыкова И. Н., Алаев А. А., Авраамов П. А., Кораблев Д. В. Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
11. Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014.
12. Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: Ленанд, 2014.
13. Сухарев О. С. Теория экономической дисфункции. М.: Машиностроение, 2001.
14. Сухарев О. С. Теория эффективности экономики М.: Финансы и статистика, 2009.
15. Сухарев О. С. Экономика технологического развития. М.: Финансы и статистика, 2008.
16. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2008.