
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 336.5.02

С. С. Артемьева

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарёва, г. Саранск, email: art.s13@mail.ru

К ВОПРОСУ О РАСХОДАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Ключевые слова: бюджет, расходы бюджета, финансирование, государственные программы.

Бюджетные расходы предусмотрены для выполнения экономических и социальных задач государства. В современных условиях, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, нагрузка на бюджеты всех уровней бюджетной системы значительно возрастает. Дополнительные финансовые ресурсы требуются и для поддержки бизнеса, и для поддержки граждан. В то же время стоит задача реализации всех запланированных мероприятий и программ развития субъектов. В этой связи вопросы, связанные с бюджетными расходами, приобретают особую актуальность. В статье выявлены проблемы бюджетного финансирования на современном этапе развития и предложены рекомендации по совершенствованию в этой сфере. Реализация предложенных мер будет способствовать модернизации бюджетного процесса и повышению эффективности использования бюджетных средств.

S. S. Artemyeva

National Research Ogarev Mordovia State University, Saransk, email: art.s13@mail.ru

TO THE QUESTION OF REGIONAL BUDGET EXPENDITURES

Keywords: budget, budget expenditures, financing, state programs.

Budget expenditures are provided for the implementation of economic and social tasks of the state. In modern conditions, due to the spread of a new coronavirus infection, the burden on the budgets of all levels of the budget system increases significantly. Additional financial resources are required to support both businesses and citizens. At the same time, the task is to implement all the planned activities and programs for the development of the subjects. In this regard, issues related to budget expenditures are of particular relevance. The article identifies the problems of budget financing at the present stage of development and offers recommendations for improvement in this area. The implementation of the proposed measures will contribute to the improvement of the budget process and increase the efficiency of the use of budget funds.

Расходы бюджета рассматриваются как инструмент для разработки и реализации бюджетной политики государства. Существуют различные подходы к определению бюджетных расходов: как система перераспределения бюджетных доходов; как затраты органов государственной (муниципальной) власти на выполнение своих функций; как совокупность определенных экономических отношений; и др. В то же время, Бюджетный кодекс дает следующее простое и однозначное определение расходов: «...выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоя-

щим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета» [1].

В настоящее время проблема исполнения бюджетных обязательств существенно обострилась. Это связано с распространением новой коронавирусной инфекции, что потребовало значительного увеличения бюджетных средств, направляемых на поддержку экономики и граждан страны. По состоянию на 1 октября 2020 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились по сравнению с показателями января-сентября 2019 г. на 17,4 %. Финансирование вопросов национальной экономики возросло на 14,3 %, а социаль-

ной политики на 24,1 %. Причем существенная доля этого прироста поддержана целевыми трансфертами из федерального бюджета [2, с. 207]. В этой связи требуется исследование проблем бюджетного финансирования в новых условиях на региональном уровне.

Цель исследования

Целью исследования является выявление путей повышения эффективности использования бюджетных ресурсов на региональном уровне.

Материал и методы исследования

Материалом исследования послужили данные Федеральной службы государственной статистики, нормативно-правовые акты, публикации по рассматриваемой тематике. В процессе изучения данной проблемы применялись методы научных исследований: анализ, синтез, сравнение и др.

Результаты исследования и их обсуждение

В последние годы наблюдается регионализация экономических процессов, что приводит к изменению расходных полномочий. Приоритеты бюджетной политики оказывают существенное влияние на структуру расходов бюджета. Основным приоритетом можно назвать повышение благосостояния граждан и устойчивое развитие региона. С этой точки зрения цели расходования бюджетных средств можно подразделить на стратегические и тактические. Стратегические цели определяются на перспективу приоритетами бюджетной политики, а тактические связаны с решением конкретных задач на определенном временном интервале.

В настоящее время определены национальные цели развития страны на период до 2030 года. Для каждой цели установлены соответствующие целевые показатели и при необходимости методики расчета показателей. Данные инициативы нацелены на повышение качества бюджетного планирования, бюджетирования, учета, отчетности, аудита, так как предполагают соответствующие действия в каждом из этих процессов. В соответствии с указом Президента бюджетные ассигнования на реализа-

цию национальных целей необходимо предусматривать в первоочередном порядке при формировании проекта федерального бюджета. Также предусматривается приоритетное направление дополнительных доходов на эти цели [3].

Методологическая база формирования программных расходов включает совокупность концепций, принципов, методов и методик, которые используют для обоснования эффективности расходов бюджета.

Для формирования программно-целевых расходов региона необходимо выделить направления бюджетной политики с целью формирования структуры расходов, сформировать перечень соответствующих программ, определить целевые индикаторы и показатели программы, оформить паспорта программ. При этом стоит также учитывать экономическую, организационную и социальную эффективность. Критерий экономической эффективности учитывает вклад региональной программы в экономическое развитие региона в целом. Организационная эффективность может заключаться в улучшении структуры соответствующих органов власти, что приводит к повышению оперативного управления. Социальная эффективность оценивает предполагаемый вклад программы в социальное развитие территории. Однако стоит отметить, что зачастую социальную эффективность невозможно либо затруднительно оценить количественно и в денежной форме.

В настоящее время в соответствии с бюджетным законодательством выделяются долгосрочные и ведомственные программы (статьи 179 и 179.3 Бюджетного кодекса). На наш взгляд, в этом плане существует проблема идентификации. Так, долгосрочная программа идентифицируется по признаку срока реализации, а ведомственная – по принадлежности к распорядителю бюджетных средств. В то же время, ведомственная программа может быть одновременно и долгосрочной. И здесь возникают сложности с формированием таких программ, в частности на региональном уровне. Поэтому в нормативно-правовых актах на региональном уровне встречаются различные толкования долгосрочных и ведомственных программ.

Таблица 1

Динамика и структура расходов бюджета Республики Мордовия, млн руб.

Показатели	2016 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
Расходы, всего в том числе:	46445,8	100	48196,3	100	45410,1	100	50145,3	100
национальная экономика	11066,9	23,8	9190,3	19,1	8811,7	19,4	9124,0	18,2
образование	10403,9	22,4	11476,5	23,8	10893,4	24,0	9447,2	18,8
здравоохранение	5478,1	11,8	3008,5	6,2	3734,4	8,2	9200,9	18,3
социальная политика	6169,8	13,3	9878,9	20,5	9954,4	21,9	12398,4	24,7

Источники: Росстат, расчеты автора

В этой связи возникает необходимость в совершенствовании бюджетного законодательства в части определения существенных признаков указанных программ.

Расходы бюджета позволяют обеспечить необходимый уровень экономического и социального развития, сосредоточивать ресурсы на наиболее приоритетных направлениях. Проанализируем динамику приоритетных бюджетных расходов на примере одного из регионов России – Республики Мордовия (см. таблицу). Аналогичная структура приведенных расходов характерна для большинства субъектов страны.

За анализируемый период времени бюджетная политика региона была направлена на решение как экономических, так и социальных задач. Как показывают данные, наибольший удельный вес составили расходы на образование и социальную политику, так как именно обеспечение населения бюджетными услугами отраслей социального блока является приоритетом. Также значительный объем ресурсов направляется на национальную экономику, так как она является основой для развития всей территории.

Расходы на образование занимают значительную долю. Практически 80 % всех расходов на образование приходится на региональные и местные бюджеты. В современном мире именно образование становится ключевым двигателем прогресса и экономического развития, что обуславливает важность повышения качества образования. Экономический рост повышает спрос на высококвали-

фицированных специалистов. Именно поэтому расходы на образование всегда остаются в приоритете, несмотря на некоторое снижение в последний год в пользу увеличения расходов, актуальных и востребованных в период пандемии.

Так, в частности, можно наблюдать увеличение расходов на социальную политику, что связано со значительными суммами социальной поддержки населения в условиях новой коронавирусной инфекции. Премьер-министр М. Мишустин в ежегодном отчете Государственной думе, подводя итоги 2020 года, заметил, что на социальную поддержку граждан было выделено свыше 2,5 трлн рублей бюджетных средств. В частности, поддержку получила каждая вторая семья, где воспитываются более 28 млн детей. Дальнейшая поддержка граждан будет продолжаться и за счет социальных контрактов на региональном уровне. «Они помогают преодолеть непростую жизненную ситуацию, и получить помощь государства можно не только с поиском работы или повышением квалификации, но и с открытием бизнеса, а также при ведении личного подсобного хозяйства», – отметил Михаил Мишустин. По его словам, в 2020 году было заключено более 100 тыс. таких контрактов – за трехлетку, рассчитывают в правительстве, соцконтракты позволят увеличить доходы почти 400 тыс. семей и не менее 300 тыс. граждан начать свое дело [4].

Необходимо отметить, что, несмотря на различные государственные программы, связанные с социальной поддержкой

населения, уровень доходов значительного числа граждан является еще достаточно низким, что не позволяет им удовлетворить все свои потребности. В этой связи расходы на социальную политику не потеряют своей актуальности и в ближайшие годы.

Еще одним приоритетным направлением являются расходы на здравоохранение. Они финансируются из различных источников, и если называть бюджетные, то это средства фондов обязательного медицинского страхования, федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации. Пандемия коронавируса оказала значительное влияние на всю систему здравоохранения и на его бюджетное финансирование. Данные таблицы свидетельствуют, что за последний год расходы бюджета на эти цели возросли почти в 2,5 раза.

Как уже отмечено выше, основу развития региона составляют расходы на развитие национальной экономики. Динамика расходов показывает положительную тенденцию. Несмотря на некоторое снижение удельного веса в общей сумме расходов, абсолютная их величина возросла. Пандемия не оказала столь сильного влияния на экономику региона, в отличие от некоторых промышленно развитых территорий. Необходимо отметить, что в структуре экономики Мордовии 38 % занимает пищевая промышленность, предприятия которой не останавливались в период кризиса, что несколько сгладило его последствия. Также хорошие показатели демонстрирует агропромышленный комплекс: за первое полугодие 2020 г. рост продукции сельского хозяйства в Мордовии составил 105 % [5, с. 198].

Необходимо отметить, что эффективным средством решения многих проблем в аграрном секторе экономики является программно-целевое регулирование. В Республике Мордовия реализуется государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий на 2020-2025 годы».

Эффективность экономической политики напрямую зависит от ее гибкости, возможности быстрого реагирования на постановку новых задач и изыскания необходимых ресурсов. Это, в частности, продемонстрировала

политика России в борьбе с новой коронавирусной инфекцией. Вместе с тем текущие задачи не должны заслонять собой стратегические цели, реализация которых определяет в итоге устойчивость экономики. Для их достижения необходимо активное использование государственных программ. В государственных программах определяются конечные результаты, четкие временные рамки их достижения, ответственные лица, объемы финансирования. В этом плане государственные программы можно рассматривать как ступеньку для перехода к многолетним бюджетам. В последние годы в региональном планировании наблюдаются следующие позитивные тенденции: Во-первых, произошел переход к долгосрочным программам развития. Во-вторых, планы развития региона стали формироваться с учетом стратегии развития территории.

Несмотря на эффективность использования программно-целевого метода планирования, имеются и отдельные моменты, требующие совершенствования.

В частности, в различных государственных программах встречается дублирование однотипных мероприятий. В этой связи необходима корректировка соответствующих программ с целью устранения дублирования, что приведет к экономии бюджетных средств.

К проблемам реализации государственных программ относится невозможность маневрировать финансовыми ресурсами между структурными элементами (мероприятиями) государственных программ, что приводит к снижению эффективности управленческих решений. Для решения данной проблемы необходимо предусмотреть гибкость исполнения региональных бюджетов и возможность перераспределения средств между мероприятиями госпрограмм без снижения целевых показателей.

Процедуры подготовки, мониторинга, подготовки и предоставления отчетов о реализации государственных программ слишком сложны из-за чрезмерного количества соисполнителей и участников государственных программ. Поэтому необходимо принимать меры по минимизации количества участников государственных программ.

Сложной является также задача разработки индикаторов для оценки результативности государственной программы и необходимого объема ее финансирования. В настоящее время такая работа производится на основе Методики оценки эффективности реализации государственных программ, утвержденной Постановлением Правительства РФ, которая решает данную проблему [6]. В соответствии с методикой оцениваются степень соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов государственной программы и подпрограмм, проводится анализ структурных элементов подпрограмм, расходных обязательств по выполнению госпрограмм, а также анализ деятельности ответственных исполнителей программ. И заключительным этапом является проведение интегральной оценки эффективности реализации государственных программ. Данная методика предусматривает также анализ пилотных государственных программ и рейтингование программ на основе полученных интегральных оценок. При этом они подразделяются на четыре категории по степени эффективности реализации: высокая степень, выше среднего, ниже среднего и низкая. Вместе с тем, несмотря на достаточно хорошую проработанность основных моментов, методика не дает четкого ответа по отнесению программы к соответствующей группе. Так, если интегральная оценка выше 91 %, то эффективность реализации высокая, если менее 76 %, то низкая. По второй и третьей категориям указания отсутствуют, в связи с чем требуется уточнение методики.

Таким образом, можно констатировать, что приоритетными расходами бюджетов регионов являются расходы на развитие человеческого капитала (здесь можно указать расходы на образование, здравоохранение и социальную политику) и развитие национальной экономики. Причем значительная часть расходов осуществляется в рамках программных мероприятий.

В 2018 году Указом Президента был установлен новый стратегический курс политики государства, успешность выполнения которого определяется результативностью реализации проектного подхода [7]. В проектном подходе в от-

личие от бюджетного проектирования преобладают количественные показатели, что предполагает большую определенность в достижении целей. Таким образом, проектный подход осуществляет управление расходами бюджета на тактическом уровне. Такое управление должно осуществляться в рамках программно-целевого подхода с целью его конкретизации и установления количественной измеримости целей.

Также при формировании проекта бюджета субъекта на очередной финансовый год и плановый период расходы бюджета, включая предельные объемы расходов на реализацию государственных программ, могут корректироваться с учетом изменения параметров, определяющих объем и структуру бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств.

Выводы

Для совершенствования процедур бюджетного финансирования возможно использовать различные меры. В частности, можно рассмотреть введение в практику бюджетного планирования механизма бенчмаркинга. При этом необходим анализ динамики бюджетных расходов и сопоставление с аналогичными затратами в других регионах.

В настоящее время предлагается активно внедрять аудит эффективности использования бюджетных средств. При этом оценивается результативность использования бюджетных ресурсов, достижение установленных показателей. Также аудит эффективности позволяет получить информацию о причинах неэффективного использования бюджетных средств и предложения по корректировке действий исполнителей в связи с этим.

С целью повышения эффективности реализации государственных программ следует усилить ответственность органов государственного управления за достижение установленных результатов. При этом учитывать не стремление просто увеличить показатели, а повысить качество предоставляемых услуг и степень удовлетворенности ими граждан. Также требуется уточнение Методики оценки эффективности реализации государственных программ в части определения границ интегральной оценки.

Необходимо повышение качества нормативно-правовых документов в части разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Для этого можно более активно привлекать к данному процессу общественные советы, а количество участников минимизировать, что, на наш взгляд, будет способствовать повышению объективности показателей эффективности реализации программ. Также исследование показало, что необходимо уточнить

законодательно существенные признаки долгосрочных и ведомственных программ. Кроме того, с учетом экологизации экономики, считаем необходимым отразить в методике оценки эффективности государственных программ экологический эффект от их реализации.

Реализация предложенных мероприятий позволит усовершенствовать бюджетный процесс и повысить эффективность использования бюджетных средств.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 15.07.2021). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 04.08.2021).
2. Лыкова Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса // Федерализм. 2020. № 4. С. 200-218.
3. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях стратегии развития Российской Федерации на период до 2030 г». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/74404210/> (дата обращения: 30.06.2021).
4. Стенограмма: Отчет Михаила Мишустина о работе правительства в Госдуме. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/05/12/stenogramma-otchet-mihaila-mishustina-o-rabote-pravitelstva-v-gosdume.html> (дата обращения: 23.07.2021).
5. Артемьева С.С. Эффективность региональной бюджетно-налоговой политики // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2020. № 4 (56). С. 194-200.
6. Методика оценки эффективности реализации государственных программ: Утв. Постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 N 903 (ред. от 30.05.2020) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_329312/ (дата обращения: 25.07.2021).
7. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 30.07.2021).