



УДК 336.143

Сидорова Екатерина Юрьевна

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова

Высшая школа государственного аудита

Россия, Москва

Sidorova_kt@mail.ru

Sidorova Ekaterina

Lomonosov Moscow State University

Higher School of State Audit

Russia, Moscow

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И ДОКТРИНАЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ»

Аннотация: в статье рассматриваются подходы к определению понятия «эффективность бюджетных расходов» с точки зрения доктрины и действующего законодательства. Автором отмечается, что в современное время несмотря на то, что обеспечение эффективности расходов бюджета является одной из приоритетных задач государства, единое понимание относительно того, что подразумевается под эффективностью бюджетных расходов, отсутствует. В ходе исследования проблемы определения эффективности бюджетных расходов автор приходит к выводу, что при раскрытии сущности эффективности бюджетных расходов необходимо исходить из анализа трех ее составляющих, а именно: экономичности, продуктивности и результативности.

Ключевые слова: эффективность, расходы бюджета, экономичность, продуктивность, результативность.

LEGISLATIVE AND DOCTRINAL DEFINITION OF EFFICIENCY OF BUDGETARY EXPENDITURES



Annotation: the article considers the approaches towards defining the concept of "efficiency of budgetary expenditures" from the point of view of doctrine and current legislation. The author notes that in modern time, despite the fact that ensuring the efficiency of budget expenditures is one of the priority goals of the government, there is no common understanding of what is meant by the efficiency of budget expenditures. During the study of the problem of determining the efficiency of budget expenditures, the author concludes that the essence of the efficiency of budget expenditures should be based on the analysis of its three components, namely: economy, productivity and effectiveness.

Key words: efficiency, budget expenditures, economy, productivity, effectiveness.

Вопросы обеспечения эффективности расходования бюджетных средств всегда считались одними из наиболее важных для любого государства независимо от того или иного исторического периода. Столь широкое внимание к данной проблематике всегда было обусловлено необходимостью финансового обеспечения выполнения возложенных на государство задач и функций для поддержания и развития благосостояния общества.

В современное время расходы бюджета определяются законодателем как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, которые признаются Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) в качестве источников финансирования дефицита бюджета [1]. Из данного определения следует, что законодатель придерживается узкого подхода к пониманию расходов бюджета, поскольку делает акцент лишь на денежных средствах, выплачиваемых из бюджета [5, с. 66]. Также следует отметить, что бюджетные расходы представляют собой один из видов выплат и характеризуются тем, что в отличие от источников финансирования дефицита бюджета они характеризуются безвозмездностью и безвозвратностью.

При этом, в основе любых расходов бюджета лежат расходные обязательства, под которыми обычно понимаются обязательства публично-



правового образования по осуществлению соответствующих выплат в виде расходов за счет средств бюджета перед субъектом международного права, публично-правовым образованием, физическим или юридическим лицом на основании закона, иного нормативного правового акта, соглашения, договора либо судебного решения.

Исходя из этого, категорию «расходы бюджета» Н.А. Поветкина предлагает рассматривать в широком смысле [5, с. 66]: как «обусловленные закрепленными в специальном нормативном правовом акте расходными обязательствами денежные средства, выплачиваемые из бюджетов бюджетной системы РФ в определенном объеме и эффективно используемые уполномоченными органами на строго определенные цели, в рамках финансирования задач и функций государства».

При этом, само по себе обеспечение эффективности бюджетных расходов является также одной из основополагающих задач государства и муниципальных образований в лице соответствующих контрольно-счетных органов. И решить эту задачу, по мнению А.Н. Саунина, возможно посредством применения такого типа финансового контроля как аудит эффективности [6, с. 17]. Однако единое понимание относительно этого типа контроля, равно как и понимания эффективности бюджетных расходов, в настоящее время, к сожалению, и в доктрине, и в российском законодательстве отсутствует.

Понятие «эффективность бюджетных расходов» стало активно использоваться более 20 лет назад, когда Правительство Российской Федерации (далее – РФ) утвердило Положение «О предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов» [2], где одним из основных направлений реформирования региональных финансов было выделено формирование и последующее применение «критериев расходования средств бюджета, а также соответствующая оценка эффективности бюджетных расходов, проведение аудита бюджетных расходов».



Позднее Правительством РФ была разработана и утверждена Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 гг. [3], в которой предусматривалось установление определенных требований по контролю за эффективностью использования бюджетных средств для субъектов, которые получали финансовую помощь из федерального бюджета.

В 2010 году была утверждена Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов [4], которая предполагала создание ряда механизмов, направленных на «стимулирование участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ».

Проведенный научный анализ показал, что в современное время понятие и оценка эффективности бюджетных расходов стали предметом различных научных исследований. При этом, стоит подчеркнуть, что большинство авторов имеют либо ограниченное представление о теме своего исследования, либо допускают много неточностей в своих работах.

Так, например, в работе О.И. Карепиной эффективность бюджетных расходов раскрывается через призму «совокупной результативности деятельности бюджетных учреждений на основе финансовых затрат, покрываемых за счет бюджетных средств» [7, с. 47]. Представляется, что подобный подход к раскрытию сущности эффективности бюджетных расходов не в полной мере отражает все составляющие данного понятия, поскольку учитывает лишь одну из его составляющих – результативность.

Весьма интересным представляется подход, предложенный А.Р. Валеевым, который указывает на то, что эффективность бюджетных расходов включает в себя три аспекта: содержательный (направленность на достижение социально значимого результата), пространственный (распределение расходов и получение результата по территориям) и временной (период реализации поставленной цели) [12]. И.В. Баранова определяет эффективность бюджетных



расходов их «экономичностью, эффективностью использования ресурсов и результативностью осуществления затрат» [9, с. 14]. Л.И. Якобсон под эффективностью бюджетных расходов предлагает рассматривать «сопоставление затрат и результатов программ и проектов государственного финансирования» [8, с. 98].

Иногда в работах ряда авторов прослеживаются некоторые противоречия, свидетельствующие о неполном понимании сущности раскрываемого понятия. Так, например, С.Н. Рябухин и С.Б. Климантов сперва эффективность бюджетных расходов связывают с осуществлением деятельности, которая может быть охарактеризована по принципу – англ. «economy, efficiency and effectiveness» (т.е. экономно, эффективно и результативно). Однако в последующем в качестве аспектов эффективности расходования бюджетных средств авторы выделяют экономичность, продуктивность и результативность [10, с. 52].

В целом, всю совокупность рассмотренных подходов к определению сущности эффективности бюджетных расходов можно разделить на три группы:

1) первая группа подходов базируется на том, что эффективность бюджетных расходов представляет собой соотношение достигнутого результата с теми или иными произведенными затратами;

2) вторая группа подходов основана на неоклассической экономической теории, в соответствии с которой под эффективностью бюджетных расходов понимается предоставление ресурсов в распоряжение тех, для кого они представляют наибольшую значимость, ценность;

3) третья группа подходов под эффективностью бюджетных расходов подразумевает получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов либо же минимальный объем расходования ресурсов, сопряженный с предоставлением услуг надлежащего качества и объема. Соответствующее понимание закреплено в статье 34 БК РФ.



Представляется, что при раскрытии сущности эффективности бюджетных расходов необходимо исходить из анализа трех ее составляющих, а именно: экономичности, продуктивности и результативности. При этом, экономичность представляет собой соотношение достигнутого результата и произведенных для его получения расходов. В отличие от экономичности, продуктивность может быть охарактеризована как соотношение достигнутого результата и общего размера произведенных затрат, т.е. издержек. Иными словами, в одном случае достигнутый результат мы должны сопоставлять с произведенными расходами (например, приобретение каких-либо ресурсов), а в другом – с затратами, которые образуются при осуществлении определенной деятельности. В свою очередь, при раскрытии результативности необходимо исходить из того, что она имеет две стороны: 1) результативность как соответствие фактических результатов расходования бюджетных средств запланированным, 2) результативность как показатель социально-экономического эффекта, достигнутого в ходе осуществления той или иной деятельности. Благодаря анализу социально-экономического эффекта можно установить, какое влияние на общество оказало расходование бюджетных средств, привело ли оно к удовлетворению потребностей определенных социальных групп, в чьих интересах оно осуществлялось [6, с. 20].

Анализ большого количества научных работ показал, что, к сожалению, даже те авторы, которые рассматривают эффективность бюджетных расходов с точки зрения трех ее составляющих (экономичность, продуктивность и результативность), трактуют их совершенно по-разному.

Так, например, если анализировать содержание такой составляющей эффективности бюджетных расходов как результативность, то мы приходим к тому, что сейчас в научных работах содержится большое количество ее различных определений. О.И. Тишутина и М.А. Михайлов раскрывают результативность как степень приближения к поставленной цели, что в свою очередь позволяет определить, насколько «достигнутое состояние объекта



приближено к целевому» [11, с. 194]. Е.В. Бушмин при определении результативности предлагает использовать два термина – outcome и output [13, с. 242]. При этом, под термином outcome подразумевается последствие влияния на общество, а под термином output – экономическое измерение (сами товары и услуги). О.И. Карепина пишет, что оценка результативности всегда выходит за рамки внутреннего использования и обязательно должна показывать получение внешнего социально-экономического эффекта [7, с. 44].

В российском законодательстве эффективность использования бюджетных средств закреплена в статье 34 БК РФ (в редакции Федерального закона (далее – ФЗ) от 07.05.2013 №104-ФЗ). Предыдущая редакция статьи 34 БК РФ (в редакции ФЗ от 26.04.2007 №63-ФЗ) данный принцип закрепляла как «Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств». То есть ранее законодателем посредством использования союза «и» подчеркивалось, что данный принцип включал в себя две стороны – результативность и эффективность использования бюджетных средств.

В настоящее время в качестве принцип эффективности использования бюджетных средств заключается в том, что при составлении и исполнении бюджетов участникам бюджетного процесса необходимо исходить из того, что достичь заданных результатов необходимо с использованием наименьшего объема средств (в таком случае это именуется экономностью) и (или) достичь наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема денежных средств (именуется результативностью).

При этом, учитывая, что эффективность использования бюджетных средств включает в себя экономичность, продуктивность и результативность, следует отметить, что в целях более полного и точного раскрытия эффективности использования бюджетных средств действующая редакция нуждается в частичном пересмотре. При этом, как справедливо подчеркнул А.Н. Саунин, важно понимать, что при анализе и оценке эффективности произведенных бюджетных расходов, вовсе не обязательно одновременно



оценивать все три его стороны. В каждом случае оценки эффективности бюджетных расходов необходимо исходить из конкретных обстоятельств, но все же не забывать о том, что исследование какой-либо одной из составляющих может привести к получению неполной и недостаточной информации о расходовании денежных средств проверяемым объектом.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) // СЗ РФ. 1998. №31, Ст. 3823.
2. Постановление Правительства РФ от 05.01.2002 г. №2 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов» // СЗ РФ. 2002. № 20.
3. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 г. N 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006 - 2008 гг. и плане мероприятий по реализации данной Концепции» // СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1640.
4. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р (в редакции Распоряжения Правительства Российской Федерации от 12.11.2010 № 1996-р; Постановления Правительства Российской Федерации от 07.12.2011 № 1013) URL: <http://government.ru/docs/all/73113/>.
5. Поветкина Н.А. «Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности» // Актуальные проблемы российского права. 2015. №8 (57). С. 65-70.
6. Саунин, А. Н. Эффективность бюджетных расходов: содержание понятия и методы определения // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 2. С. 17-23.
7. Карепина О.И. Развитие аудита эффективности государственных расходов // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 30. С. 42–51.
8. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: монография. М.: Аспект Пресс, 1996. 133 с.



9. Баранова И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств: теория и практика. Новосибирск: НГУЭУ, 2009. 218 с.
10. Рябухин, С. Н. Аудит эффективности государственного сектора экономики: курс лекций / С. Н. Рябухин, С. Б. Климантов. С. Москва: Триада ЛТД. 2006. 304 с.
11. Тишутина, О. И. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки / О. И. Тишутина, А. В. Михайлов // Проблемы современной экономики. 2012. № 4(44). С. 194-198.
12. Валеев А.Р. Эффективность бюджетных расходов: планирование и контроль: на примере Республики Татарстан: диссертация ... кандидата экономических наук. Москва. 2012. 292 с.
13. Бушмин Е.В. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива — Евролинц. 2003. С. 240– 245.