

УДК 336.143
ББК 65.261
Л13

Рецензент —
??????????

Лавров, А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: Л13 в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.) [Текст] : моногр. / А. М. Лавров ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 832 с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1992-9 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-2011-6 (e-book).

В сборник включены опубликованные в 2000–2018 гг. работы А.М. Лаврова, одного из ведущих специалистов в сфере общественных финансов, написанные как им лично, так и в соавторстве, а также подготовленные им для данного издания материалы. Кроме того, в сборник вошли тексты утвержденных Правительством Российской Федерации программ (концепций) бюджетных реформ. В совокупности они образуют предложенную автором модель «оптимальной бюджетной децентрализации», характеризующуюся одинаковыми элементами реформ межбюджетных отношений, бюджетного процесса, оказания бюджетных услуг и связанного с ними мониторинга качества управления общественными финансами. Основными требованиями этой модели являются конкуренция за финансовые ресурсы и «жесткость» бюджетных ограничений. Автор доказывает, что «оптимальная бюджетная децентрализация» является базовой предпосылкой для повышения эффективности бюджетных расходов. В сборнике анализируются предпосылки, реализация и результаты бюджетных реформ 2000-х — 2010-х годов, а также обсуждаются варианты их продолжения в среднесрочной перспективе.

Для специалистов государственных и муниципальных органов, экспертно-научных организаций, преподавателей вузов, студентов старших курсов, магистров и аспирантов, занимающихся вопросами общественных финансов, государственного и муниципального управления.

УДК 336.143
ББК 65.261

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики <<http://id.hse.ru>>

Научное издание

Лавров Алексей Михайлович

Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.)

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор-корректор *Н.В. Андрианова*

Компьютерная верстка и графика: *Л.В. Маликина*

Художник *В.П. Коршунов*

Подписано в печать 27.03.2019. Формат 70 × 100 / 16. Гарнитура Newton.

Усл. печ. л. 67,6. Уч.-изд. л. 54,2. Тираж 500 экз. Изд. № 2299

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография» Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: 8 (499) 270-73-59

doi:10.17323/978-5-7598-1992-9

ISBN 978-5-7598-1992-9 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-2011-6 (e-book)

© Лавров А.М., 2019

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| ОТ АВТОРА | 6 |
| ЛОГИКА БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ | 12 |
| Раздел 1 | |
| РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ | 18 |
| От распределения ресурсов к разграничению полномочий..... | 18 |
| 1.1. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации (2000 г.) | 25 |
| 1.2. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» (2001 г.) | 57 |
| 1.3. Методика распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации: итоги реформы 1999–2001 гг. (2001 г.)..... | 79 |
| 1.4. Российская модель бюджетного федерализма (2003 г.) | 105 |
| 1.5. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы (2016 г.)..... | 115 |
| 1.6. Эмпирические оценки «жесткости» бюджетных ограничений для субъектов Российской Федерации (2017 г.) | 136 |
| Есть ли перспективы у российского бюджетного федерализма? | 154 |
| Раздел 2 | |
| РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА | 166 |
| От управления затратами к управлению обязательствами и результатами..... | 166 |
| 2.1. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы (2004 г.)..... | 172 |
| 2.2. Международный опыт программного бюджетирования (2010 г.) | 183 |
| 2.3. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика (2012 г.) | 203 |
| 2.4. Преодоление ограничений «раздельного» бюджетирования (2015 г.)..... | 214 |
| 2.5. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов (2016 г.)..... | 227 |

| | |
|--|-----|
| 2.6. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР (2018 г.)..... | 244 |
| Можно ли улучшить российский СБОР?..... | 263 |

Раздел 3

| | |
|--|------------|
| РЕФОРМА БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ | 270 |
| От содержания сети к социальному заказу | 270 |
| 3.1. Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. (2003 г.) | 274 |
| 3.2. Теоретические основы и международный опыт организации и финансового обеспечения государственных услуг (2017 г.)..... | 290 |
| 3.3. Задачи, направления и основные результаты реформы государственных учреждений (2017 г.) | 303 |
| 3.4. Развитие основных инструментов финансового обеспечения государственного задания учреждений бюджетной сети (2017 г.)..... | 317 |
| 3.5. Деятельность учреждений бюджетной сети в рамках Закона № 83-ФЗ и качество государственных (муниципальных) услуг (2017 г.) | 325 |
| 3.6. Расширение конкурентной среды оказания государственных услуг и работ (2017 г.)..... | 337 |
| Нужен ли в России рынок бюджетных услуг?..... | 358 |

Раздел 4

| | |
|---|------------|
| ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ | 364 |
| Мониторинг финансового менеджмента как часть бюджетных реформ | 364 |
| 4.1. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (2006 г.) | 366 |
| 4.2. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса (2011 г.)..... | 406 |
| 4.3. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами (2015 г.) | 428 |
| 4.4. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами (2016 г.)..... | 444 |
| 4.5. Поддержка бюджетных реформ в регионах: российский вклад в международную практику (2017 г.) | 479 |

| | |
|---|-----|
| 4.6. Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета (2018 г.) | 505 |
| Зачем оценивать качество финансового менеджмента?..... | 526 |

| | |
|--|-----|
| ПЕРСПЕКТИВЫ «ОПТИМАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ» | 529 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Приложение ПРОГРАММЫ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ | 534 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. (1998 г.)..... | 534 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (2001 г.)..... | 549 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (2004 г.) | 567 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (2006 г.) | 589 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (2010 г.) | 604 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (2013 г.) | 632 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. (2019 г.) | 688 |
|---|-----|

| | |
|-------------------------|-----|
| ВСПОМИНАЯ УЧИТЕЛЕЙ..... | 735 |
|-------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| Памяти профессора Т.М. Калашниковой..... | 735 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Памяти профессора Л.В. Смирнягина | 771 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Памяти генерал-лейтенанта И.И. Куринного | 811 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| СПИСОК НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ А.М. ЛАВРОВА..... | 828 |
|--|-----|

ОТ АВТОРА

Уважаемые коллеги!

В предложенном вашему вниманию издании представлена одна из возможных версий «взгляда изнутри» на 20-летний период бюджетных реформ, начавшийся с принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации и первой среднесрочной программы бюджетных реформ («Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999–2011 гг.»). В 2019 г. в Государственную Думу должна быть внесена новая редакция Бюджетного кодекса. Ее принятие завершит кодификацию бюджетного законодательства и закрепит уже проведенные реформы. Развитие бюджетной системы, безусловно, будет продолжаться, однако, как представляется, центр тяжести бюджетных реформ будет смещаться от законодательных новаций к улучшению и развитию в основном уже сложившихся практик, освоению имеющихся механизмов и инструментов, оптимизации и «цифровизации» бизнес-процессов, формированию новой «бюджетной» (или даже шире — «управленческой») культуры при значительно более стабильной нормативно-правовой базе.

Название и формат сборника, вероятно, нуждаются в пояснениях.

В самом общем виде под децентрализацией обычно понимается процесс передачи полномочий на более низкие уровни управления (или, что то же самое, процесс расширения полномочий органов управления более «низкого» — при всей условности этого термина — уровня).

В большинстве управленческих систем, по-видимому, имеет место «естественная» тенденция к избыточной централизации. Даже если изначально полномочия являются более или менее децентрализованными, один центр принятия решений всегда будет иметь существенные преимущества перед несколькими «нижестоящими» центрами, маневрируя между ними и объясняя свои действия интересами системы в целом. При этом в случае наличия тех или иных управленческих проблем (т.е. почти всегда) дальнейшая централизация полномочий, как правило, выглядит более надежным, контролируемым и простым способом их решения.

Однако, как показывает практика и аргументируют обобщающие ее теоретические положения, такие действия в лучшем случае дают лишь временный эффект, а в худшем — загоняют проблемы вглубь, что еще больше снижает эффективность системы управления.

Полемически заостряя, французский философ Ф. Ламенне еще в середине XIX в. заявил: «Централизация порождает апоплексию в центре и анемию на местах». И этот тезис ни теоретически, ни, что еще более важно, практически до сих пор не опровергнут. Конечно, с точки зрения более поздних представлений в нем к слову «централизация» явно напрашивается прилагательное «чрезмерная» или «избыточная», но как провести границу между «чрезмерной» («избыточной») и приемлемой (т.е. эффективной) централизацией?

Многочисленные исследования пока так и не дали однозначного ответа на этот фундаментальный для любой сферы управления вопрос, да и вряд ли он может быть сформулирован в принципе. При его обсуждении применительно к управленческим системам вообще и бюджетным системам в частности необходимо учитывать как минимум 3 важных обстоятельства.

Во-первых, децентрализация или ее «оборотная» сторона централизация, которые вместе можно назвать (де)централизацией, — это не только процесс изменения системы управления, но и ее фундаментальная характеристика.

(Де)централизация как процесс не может быть бесконечной и, достигнув определенной стадии, должна прекратиться. В предельном случае при 100%-ной децентрализации (или, наоборот, централизации) система управления, по сути, исчезнет, поскольку в ней уже не окажется взаимосвязанных и при этом относительно автономных элементов и частей.

В то же время в любой заданный момент она имеет определенное разграничение полномочий между разными уровнями (звеньями) управления, которое может быть и большую часть времени является стабильным, собственно, и определяя сущность системы. По-видимому, для каждой управленческой системы существует разграничение полномочий, в максимально возможной степени обеспечивающее ее эффективность (достижение целей) в конкретных условиях — как имеющихся в настоящее время, так и прогнозируемых на тот или иной период.

Во-вторых, степень «оптимальности» (де)централизации различается для разных сторон управленческих систем: для выполнения универсальных и стандартных бизнес-процессов нужна значительно большая (хотя и не абсолютная) степень централизации, чем для выбора и реализации способов достижения стратегических целей.

В-третьих, в широком смысле понятие (де)централизации вполне применимо не только к собственно иерархическим (т.е. имеющим два и более жестко соподчиненного уровня управления) системам, но и к любым взаимодействиям, при которых стороны обладают различной возможностью влиять на деятельность друг друга.

Например, при самом распространенном использовании этого понятия к государственному устройству прямого соподчинения «территориальных» публично-правовых образований (субъектов Федерации, провинций, штатов, регионов, земель) «центральному» публично-правовому образованию (суверенному государству) нет — каждое из них в правовом смысле автономно и имеет свои неотъемлемые полномочия, в том числе бюджетные.

Особенно явно это выражено во взаимоотношениях между государственными и муниципальными образованиями вплоть до конституционно-законодательного закрепления автономности местного самоуправления. Именно поэтому в Бюджетном кодексе Российской Федерации нет понятий «уровни бюджетной системы» или «бюджеты разных уровней» — бюджет каждого публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) самостоятелен и в правовом смысле, независимо от уровня дотационности, «самодостаточен». При этом полномочия «центрального» публично-правового образования, как правило, включают полномочия по хотя бы общему регулированию, координации или контролю за реализацией полномочий других публично-правовых образований, и только с этой точки зрения можно говорить о сугубо условных «уровнях» бюджетной системы и о степени ее (де)централизации.

В рамках бюджетного процесса также нет иерархического соподчинения, например, между законодательными и исполнительными органами власти, между финансовыми органами и главными распорядителями (получателями) бюджетных средств, между получателями бюджетных средств и юридическими лицами, которым перечисляются средства из бюджета.

Однако соподчиненность имеет место, например, в отношениях между высшими и другими органами исполнительной власти, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, органами, выполняющими функции учредителя, и находящимися в их ведении государственными и муниципальными учреждениями (при этом негосударственные организации, оказывающие услуги за счет получаемых из бюджета средств, формально самостоятельны и им не подчинены).

Но в любом случае при взаимодействии между публично-правовыми образованиями, участниками бюджетного процесса друг с другом или с другими юридическими лицами один из субъектов таких отношений (условный «центр») оказывает большее влияние на другие субъекты.

Так: 1) Российская Федерация в той или иной степени регулирует и контролирует деятельность субъектов Федерации (а те вместе с ней и в свою очередь — муниципальных образований); 2) каждое публично-правовое образование через свои законодательные и высшие органы исполнительной власти (правительства) — деятельность органов исполнительной власти; 3) органы исполнительной власти — деятельность организаций, оказывающих услуги физическим и юридическим лицам за счет бюджетных средств.

Все эти 3 случая далее рассматриваются с точки зрения разграничения бюджетных полномочий (прав, обязанностей и ответственности в сфере использования бюджетных средств) между «центральным» субъектом и находящимися в зоне его влияния другими субъектами, в совокупности образующими более или менее целостную управленческую систему.

Предложенный подход является конкретизацией (применительно к первому случаю) и расширением сферы применения (по отношению ко второму и третьему случаям) концепции «федерализма, сохраняющего рынок» («tag-

ket-preserving federalism»), сформулированной в конце 1990-х годов Б. Уэйнгастом и являющейся, в свою очередь, одним из направлений так называемой «новой институциональной экономики».

Первоначально опираясь на историко-экономические исследования, Б. Уэйнгаст доказывал, что страны, имевшие системы государственного управления с «эффективной» децентрализацией (например, Нидерланды XVI–XVII вв., Англия XVIII–XIX вв., США XX в.), получали долгосрочные преимущества в темпах экономического развития по сравнению со странами с «избыточной» централизацией или «неэффективной» децентрализацией.

Принципиальной новацией этого анализа и основанной на нем концепции стало положение о том, что решающее значение имеет не сам по себе уровень децентрализации, а ее качество, которое можно оценить по вполне проверяемым критериям. В дальнейшем сторонники этой концепции применяли (с различным успехом) ее логику к изучению и проектированию экономических реформ (включая межбюджетные отношения) в странах с переходными и развивающимися экономиками. В целом эта и близкие к ней институциональные концепции вместе с «классической» теорией, сформулированной в 1950–1970-х годах Р. Масгрейвом и У. Оутсом, в настоящее время составляют теоретическую основу для анализа и регулирования межбюджетных отношений.

В то же время общая логика теоретических положений о значимости и критериях «качества» (де)централизации, как оказалось, вполне применима не только к межбюджетным отношениям, но и, например, к организации бюджетного процесса и оказания государственных (муниципальных) услуг. Поэтому представленные далее эмпирические наблюдения и выводы могут оказаться востребованными при выработке более общей теории «оптимальной» бюджетной или даже «управленческой» децентрализации.

Введение и заключение к сборнику, а также к каждому из его разделов написаны автором в 2017–2019 гг. и публикуются впервые. Для общего ознакомления с предлагаемой концепцией достаточно ограничиться только ими. Все остальные авторские (а точнее, «соавторские», поскольку большинство из них написаны в научном сотрудничестве) публикации излагают ее отдельные аспекты, причем именно так, как они виделись в период их подготовки (т.е. не всегда дословно совпадая с соответствующими введениями и заключениями).

При этом данное издание, не претендуя на целостное и полностью завершенное изложение рассмотренных вопросов, не является традиционным сборником разрозненных статей. Лучше всего его формат описывает термин «цикл», поскольку входящие в него публикации и документы, во-первых, описывают, как оказалось, в значительной степени повторяющиеся в разных сферах процессы и, во-вторых, тематически и методологически взаимосвязаны друг с другом, что соответствует содержанию этого термина.

Поскольку многие из рассмотренных вопросов затронуты и в других публикациях автора, в издании справочно приведен их общий список.

Исключительно для удобства читателей в издание также включено приложение с текстами утвержденных Правительством Российской Федерации программ бюджетных реформ (автор отвечал за разработку и реализацию Минфином России программ/концепций 2001, 2004, 2010 и 2013 гг, а также участвовал в доработке и отвечал за реализацию концепции 1998 г. и руководил разработкой отдельных разделов концепции 2019 г.). С одной стороны, они в той или иной степени отражают рассмотрение соответствующих вопросов в «соавторских» публикациях, а с другой — являются для них предметом комментариев и (или) пояснений. При этом если для «соавторских» публикаций — согласно принятым правилам — в рамках настоящего издания действует общая оговорка о том, что они отражают личное мнение их авторов, то утвержденные программы бюджетных реформ — это официальная позиция Правительства и Минфина России.

Пользуясь случаем, выражаю глубокую и искреннюю признательность моим коллегам в Минфине России, в финансовых органах субъектов Российской Федерации, в других органах государственной власти, научных и экспертных организациях, в том числе моим соавторам, за возможность участия в совместной разработке, обсуждении и реализации изложенных в сборнике идей.

Особая благодарность — тем, кто был и остается моими научными (и не только) руководителями, коллегами и товарищами, общение с которыми позволило собрать те или иные разрозненные и иногда «сырые» идеи в более или менее целостную и относительно реалистичную концепцию одного из аспектов бюджетных реформ, а также работать над ее развитием и реализацией:

Т.А. Голиковой, А.Л. Кудрину, А.Г. Силуанову, Т.Г. Нестеренко, инициаторам и руководителям всех бюджетных реформ, которые щедро делятся своим глубоким пониманием общественных финансов, опытом и мастерством управления ими;

Е.Г. Ясину, 25 лет назад пригласившему меня на государственную службу и давшему ее первые, самые важные уроки;

Д.Н. Козаку, под руководством которого были заложены основы российского бюджетного (и не только) федерализма, в том числе с обсуждением некоторых из изложенных далее идей;

Е.В. Бушину, Н.С. Максимовой, В.Б. Христенко, 20 лет назад по-товарищески принявшим меня в Минфине России и доверившим заниматься реформой межбюджетных отношений;

А.М. Макарову, профессиональные и личные качества которого превращают непростую работу по улучшению Бюджетного кодекса в творческий и интересный для всех его участников процесс;

Р.Е. Артюхину, А.А. Афанасьеву, Л.А. Ерошкиной, С.А. Гашкиной, Т.П. Демидовой, А.В. Дроздову, Л.В. Горнину, Ю.И. Зубареву, М.М. Котюкову, А.О. Котякову, С.В. Романову, Т.В. Саакян, В.В. Сидоренко, И.А. Соколову, И.В. Трунину, А.З. Фаррахову, профессиональная и дружеская поддержка

которых позволяла и позволяет ставить и решать новые задачи в нашей совместной работе в Минфине России.

В издание включены материалы, посвященные памяти профессоров географического факультета МГУ Т.М. Калашниковой и Л.В. Смирнягина, президента Российского общества дружбы с Кубой (РОДК) генерал-лейтенанта И.И. Куринного. От имени своих товарищей по МГУ и РОДК хотел бы воспользоваться этой возможностью поделиться нашей глубокой признательностью и уважением к этим замечательным людям, нашим учителям, наставникам и старшим товарищам, профессиональные и личные качества которых являются и всегда будут являться для нас лучшим примером.

А. Лавров,
июнь 2019 г.

ЛОГИКА БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

Общей для сборника рабочей **гипотезой** является следующее утверждение:

«Для эффективного управления общественными финансами Российской Федерации необходимо разграничение полномочий между его участниками, соответствующее требованиям “оптимальной бюджетной децентрализации”».

Под **управлением общественными финансами** далее понимается регулирование использования и (или) использование публично-правовыми образованиями (в лице государственных и муниципальных органов или контролируемых ими юридических лиц) своих денежных ресурсов для прозрачного, устойчивого и подотчетного исполнения в рамках бюджетного процесса их расходных обязательств, обеспечивающее достижение общественно значимых целей и максимальных результатов деятельности государственных и муниципальных органов.

В рамках данного (сугубо рабочего) определения:

объектом управления являются денежные ресурсы «совместного» использования (общественные финансы), что и отличает их от денежных ресурсов, «индивидуально» используемых юридическими (корпоративные финансы) или физическими (личные финансы) лицами;

субъектом управления являются публично-правовые образования (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование), действующие в соответствии с нормами публичного права и наделенные определенными властными полномочиями, а также созданные и контролируемые ими органы власти и юридические лица, вовлеченные в реализацию их функций;

организационной формой управления является циклический по своему характеру процесс составления, утверждения, исполнения и аудита бюджетов (бюджетный процесс), являющихся неотъемлемым атрибутом любого публично-правового образования;

непосредственным результатом управления является исполнение финансовых обязательств публично-правовых образований, возникающих в связи с осуществлением их полномочий и функций, перед физическими и юриди-

ческими лицами, другими публично-правовыми образованиями, субъектами международного права (т.е. расходных обязательств разного типа);

базовыми (минимально необходимыми) требованиями к управлению общественными финансами, обусловленными особым статусом публично-правовых образований, являются открытость принятия и реализации решений (прозрачность), гарантированное исполнение расходных обязательств с соблюдением приемлемого уровня финансовой нагрузки на нынешние и будущие поколения (устойчивость) и проверяемость соблюдения установленных правил и процедур с мерами ответственности за их нарушение (подотчетность);

общим **критерием эффективности управления** является максимизация результата, т.е. создание и реализация — в той мере, в которой это определяется использованием финансовых ресурсов — возможностей и стимулов для выработки и достижения соответствующих объективно обусловленным текущим и перспективным общественным потребностям целей и результатов государственной (муниципальной) политики;

управление общественными финансами является важным, но далеко **не единственным и во многих случаях даже не основным инструментом** для достижения целей и результатов государственной (муниципальной) политики и должно рассматриваться во взаимосвязи с регулятивными и другими ее инструментами.

Развитие управления общественными финансами происходит путем реализации **бюджетных реформ**, под которыми понимаются целенаправленные, как правило, предусмотренные определенным документом системные действия по изменению в течение зафиксированного периода времени правил и процедур планирования и использования бюджетных средств.

Соответственно, бюджетные реформы следует отличать:

во-первых, от реформ в других сферах государственного управления и отраслях, влекущих за собой те или иные финансовые последствия, требующих бюджетных средств или меняющих процедуры их использования (пенсионная реформа, реформа социальной защиты, реформы в сферах образования, здравоохранения и т.д.);

во-вторых, от «разовых», не связанных единой логикой (хотя и важных) нововведений, улучшающих отдельные бизнес-процессы планирования и использования бюджетных средств.

При этом граница между «секторальными» («отраслевыми») реформами и бюджетными реформами, равно как и между собственно бюджетными реформами и практически непрерывным улучшением бюджетной практики, далеко не во всех случаях является четко выраженной.

Двумя взаимосвязанными, но качественно различными типами бюджетных (и, видимо, большинства других) реформ являются:

1) **институциональные** (или структурные) реформы, направленные на изменение полномочий, т.е. прав, обязанностей и ответственности субъектов управления;

2) **операционные** реформы, направленные на изменение правил и процедур принятия и реализации управленческих решений.

С одной стороны, даже «правильно установленные» полномочия субъектов управления сами по себе не гарантируют принятия в каждом конкретном случае оптимальных решений по распределению и использованию финансовых ресурсов. Однако они, во-первых, создают необходимые для этого устойчивые стимулы, во-вторых, предотвращают принятие большей части явно ошибочных или нерациональных решений, а также финансовые нарушения и, в-третьих, позволяют постоянно вырабатывать и затем закреплять новые методы и инструменты (лучшую практику) финансового менеджмента.

С другой стороны, несмотря на то что «неправильно установленные» полномочия, в принципе, не препятствуют принятию и реализации достаточно рациональных операционных решений, в такой ситуации они остаются неустойчивыми, непоследовательными и (или) даже невостребованными. Поэтому даже при ответственном и эффективном операционном управлении общее качество управления общественными финансами, как минимум, остается неустойчивым и подверженным значительным высоким рискам.

Таким образом, именно институциональные бюджетные реформы, которые и рассматриваются в данном сборнике, являются основным направлением и предпосылкой повышения эффективности управления общественными финансами (что, разумеется, не снижает значимости принятия рациональных операционных решений).

Их суть в основном сводится к установлению и (или) поддержанию **оптимальной степени децентрализации** (или, что то же самое, централизации) управления общественными финансами на **трех уровнях**:

1) **макроуровень** — разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями (сфера реформирования межбюджетных отношений);

2) **мезоуровень** — разграничение в каждом публично-правовом образовании полномочий между законодательными и высшими органами исполнительной власти, с одной стороны, и «линейными» органами исполнительной власти — с другой (сфера реформирования бюджетного процесса);

3) **микроуровень** — разграничение полномочий между органами исполнительной власти и организациями, предоставляющими государственные и муниципальные (бюджетные) услуги (сфера реформирования бюджетных услуг).

Во всех этих случаях необходимо идентифицировать **«администратора»** финансовых ресурсов (субъекта, принимающего финансовые решения для достижения поставленных целей), четко определить степень его автономии — возможности и ограничения по самостоятельной реализации своих полномочий (прав и обязанностей) в рамках воздействия со стороны **«регулятора»** (условного «центра»), установить и соблюдать правила предоставления им финансовых ресурсов, создать возможности и стимулы для конкуренции за финансовые ресурсы.

В качестве универсального для всех уровней критерия «оптимальности» (де)централизации управления общественными финансами предлагается ис-

пользовать степень «жесткости» бюджетных ограничений для администраторов финансовых ресурсов, а для планирования и оценки результатов бюджетных реформ — темпы и (или) успешность перехода от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям.

Под **«мягкими» бюджетными ограничениями** понимаются возможность и заинтересованность «регуляторов» («принципалов»), с одной стороны, изымать в свою пользу финансовые результаты деятельности, например, дополнительные доходы или экономию расходов, «подчиненных» им формально или реально «администраторов» («агентов»), а с другой стороны, оказывать им неформализованную и непрозрачную финансовую поддержку в случае их неэффективной деятельности.

Под **«жесткими» бюджетными ограничениями**, соответственно, понимаются отсутствие таких возможностей и заинтересованности и действенные механизмы по предотвращению их возникновения (или защиты от них «администраторов» финансовых ресурсов).

Таким образом, институциональные реформы на всех трех уровнях управления общественными финансами могут быть представлены в виде матрицы «оптимальной бюджетной децентрализации» (табл. 1).

Таблица 1

Базовая матрица «оптимальной бюджетной децентрализации»

| | Межбюджетные отношения | Бюджетный процесс | Бюджетные услуги |
|--|---|---|--|
| «Регулятор» («центр») | Российская Федерация | Законодательные и высшие органы исполнительной власти | Органы исполнительной власти |
| «Администраторы» финансовых ресурсов | Субъекты РФ, муниципальные образования | Органы исполнительной власти | Организации, оказывающие бюджетные услуги |
| Исходное состояние | (Как правило) «мягкие» бюджетные ограничения для «администраторов» финансовых ресурсов | | |
| Обеспечение автономии «администраторов» | Законы о разграничении полномочий | Бюджетное законодательство | Организационно-правовые формы, стандарты услуг |
| Распределение ресурсов | Нормативы доходов, межбюджетные трансферты | Среднесрочные «потолки» расходов, расходные обязательства | Нормативы затрат |
| Конкурентная среда | Инвестиции, увеличение доходов, гранты | Программный бюджет | «Деньги за потребителем» |
| Цель | (В основном) «жесткие» бюджетные ограничения, в том числе оценка качества финансового менеджмента | | |

Источник: Составлено автором.

Кроме того, институциональные бюджетные реформы на каждом уровне управления общественными финансами должны проводиться в одинаковой **последовательности**, условно разделенной на **3 платформы** (рис. 1).

Базовой предпосылкой для проведения любых бюджетных реформ являются **сбалансированность и устойчивость** бюджетов публично-правовых образований. Вместе с полной прозрачностью всех финансовых данных и операций (бюджетная прозрачность) и возможностью их внешнего контроля и аудита (бюджетная подотчетность) ее обеспечение образует **первую, базовую, платформу** бюджетных реформ. В рамках **второй платформы** должно быть сформировано разграничение расходных полномочий и доходных источников между публично-правовыми образованиями (бюджетная автономия) и определены основы бюджетного процесса (бюджетная консолидация). **Третья платформа** подразумевает более длительные (а возможно, и «бесконечные»)

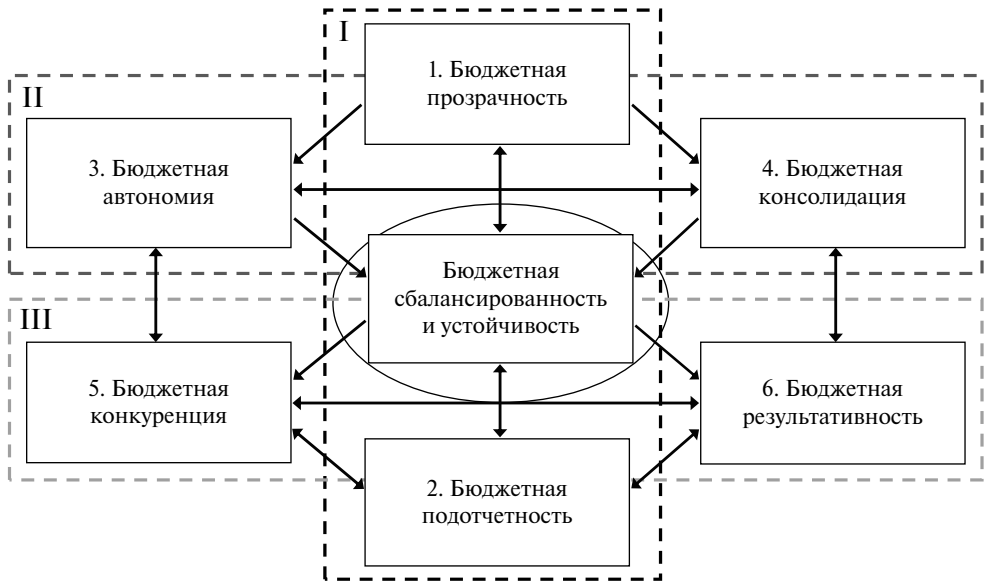


Рис. 1. Последовательность (платформы) бюджетных реформ

Источник: Составлено автором.

преобразования, направленные на создание более «конкурентных» условий для «администраторов» финансовых ресурсов (бюджетная конкуренция) и планирование, реализацию и оценку (аудит) результатов их деятельности (бюджетная результативность).

Рассмотренные ниже бюджетные реформы в целом соответствуют этой логике. Первая платформа была в основном реализована с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ в редакции Федерального закона от 05.08.2000 № 116-ФЗ) и введением с 2004 г. (с последующей модификацией) «бюджетных правил» для федерального бюджета. Задачи второй платформы в основном были решены к 2008 г. с завершением комплексной реформы межбюджетных отношений и законодательным закреплением трехлетнего горизонта бюджетного планирования на основе концепции расходных обязательств. С 2010 г., после преодоления финансового кризиса 2008–2009 гг., началась реализация бюджетных реформ (как части более широкого спектра управленческих реформ), соответствующих задачам третьей платформы.

Раздел 1

РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ОТ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ К РАЗГРАНИЧЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ

В начале 1990-х годов система межбюджетных отношений в ее современном понимании в Российской Федерации отсутствовала, а взаимодействие между бюджетами (как тогда считалось, «разных уровней») сводилось к перераспределению между ними финансовых ресурсов путем ежегодного установления при утверждении «вышестоящих» бюджетов дифференцированных нормативов отчислений от тех или иных налоговых доходов и предоставления дотаций на покрытие «расчетного дефицита» (разницы между согласованными в процессе переговоров между финансовыми органами доходами и расходами «нижестоящих» бюджетов), а также непрозрачных «взаимных расчетов» между бюджетами и предоставления кредитов другим бюджетам с их последующим списанием.

Несмотря на отдельные попытки изменения такой ситуации — в частности, в рамках внедрения с 1994 г. формулы для распределения дотаций региональным бюджетам, — вплоть до начала 2000-х годов субъекты Российской Федерации и в еще большей степени муниципальные образования находились в ситуации типичных «мягких» бюджетных ограничений, поскольку их бюджеты балансировались в «ручном режиме» решениями вышестоящих органов власти. В случае увеличения доходов они изымались снижением нормативов распределения налоговых доходов или сокращением дотаций. При этом общий объем обязательств публично-правовых образований, по оценкам, как минимум в 1,5 раза превышал общий объем доходов, поэтому расходы региональных и местных бюджетов, принимаемых к расчетам для их сбалансирования, формировались по «выборочно-му» принципу.

Такая ситуация не только лишала региональные и местные органы власти стимулов к наращиванию доходов и оптимизации расходов, но и размывала финансовую ответственность и дисциплину, фактически перекладывая скрытый дефицит субнациональных (региональных и местных) бюджетов на федеральный бюджет.

В 1997 г. в Минфине России был разработан проект первой в России среднесрочной программы бюджетных реформ — «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.» (далее — Концепция). Первоначально Концепция была посвящена обоснованию новой формулы распределения дотаций субъектам Российской Федерации. В дальнейшем при подготовке для утверждения Правительством Российской Федерации она была дополнена разделами, описывающими разграничение расходных полномочий и доходных источников, а также разделом об оздоровлении региональных и муниципальных финансов, в том числе с новым для того периода механизмом грантовой поддержки реформ на региональном уровне¹.

Основным результатом Концепции стало внедрение начиная с 2001 г. принципиально новой методологии распределения дотаций бюджетам субъектов Федерации (существенно модифицированной по сравнению с изложенным в Концепции вариантом), которая в своей основе продолжает применяться при выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вплоть до настоящего времени.

Несмотря на то что в целом Концепция как первая программа среднесрочных бюджетных реформ имела преимущественно «постановочно-подготовительный» характер, практический опыт ее подготовки и реализации позволил сформулировать и реализовать с использованием найденного формата (утвержденный актом Правительства относительно краткий документ с обоснованием планируемых реформ и ежегодно уточняемый план-график мер по его реализации) значительно более системную глубокую программу реформ в сфере межбюджетных отношений — утвержденную Правительством Российской Федерации в 2001 г. «Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (далее — Программа)².

Прежде всего, в ней впервые были сформулированы базовые требования к системе бюджетного устройства (к системе межбюджетных отношений), которая должна обеспечивать:

«экономическую эффективность — создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

бюджетную ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном ис-

¹ Проект Концепции разрабатывался под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Б. Христенко и первого заместителя министра финансов Российской Федерации В.А. Петрова с участием А.Г. Игудина, И.П. Григорянц, А.М. Лаврова, Н.С. Максимовой.

² Проект Программы разрабатывался под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Б. Христенко и заместителя министра финансов Российской Федерации Е.В. Бушмина заместителем директора — начальником отдела Департамента межбюджетных отношений Минфина России А.М. Лавровым.

пользовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

социальную справедливость — выравнивание доступа граждан независимо от места их проживания к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны» (см. Приложение, с. 550–551).

Представляется, что эти требования к системе межбюджетных отношений и ее развитию сохраняют свою актуальность.

В целях их реализации в «Программе развития бюджетного федерализма» был поставлен основополагающий для любой бюджетной системы вопрос об упорядочении статуса местных бюджетов, определены механизмы разграничения расходных полномочий и устранения «необеспеченных федеральных мандатов», разграничения налоговых полномочий и доходных источников, впервые сформулирована проблема низкой «налоговой автономии» субнациональных органов власти, в качестве основных форм межбюджетных трансфертов определены дотации, субсидии, субвенции, а также обозначена возможность ограничения бюджетных полномочий как инструмента обеспечения соблюдения установленных требований.

Поставленные в этой «Программе» задачи в основном были выполнены в рамках реализации решений созданной в Администрации Президента России Комиссии по разграничению полномочий, в соответствии с которыми были приняты Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 06.10.2003 № 131-ФЗ) и комплексные поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 06.10.1999 № 184-ФЗ в редакции Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ), а также соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 20.08.2004 № 120-ФЗ)³.

³ Руководство работой Комиссии осуществлял заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н. Козак, рабочей группой по межбюджет-

Кроме того, в соответствии с двумя базовыми законами о разграничении полномочий был принят Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, которым были внесены изменения более чем в 100 «отраслевых» законов. Этот закон, получивший название «закон о монетизации», в дальнейшем приводился в качестве примера неудачно спланированной и проведенной социальной реформы. Однако наряду с собственно переводом большинства натуральных льгот в денежную форму (что само по себе было и остается совершенно оправданным и неизбежным шагом) им была решена важнейшая не только для бюджетной системы, но и для всей системы государственного устройства и управления задача: систематизация в соответствии с едиными принципами полномочий федеральных, региональных и местных органов власти и отмена огромного массива «необеспеченных федеральных мандатов».

Комплексная реформа межбюджетных отношений была в основном завершена в рамках реализации утвержденной правительством в 2006 г. «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.»⁴, уточнившей ряд ранее введенных механизмов и сформулировавшей принципы использования стимулов и санкций для повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами.

Таким образом, в 1998–2008 гг. в результате реализации трех взаимосвязанных программ бюджетных реформ была в основном сформирована новая система межбюджетных отношений. В дальнейшем отдельные ее аспекты корректировались (в частности, были пересмотрены положения о нормах расходов и исключены фонды поддержки других бюджетов) и дополнялись в рамках реализации более широких по охвату среднесрочных программ бюджетных реформ, однако в целом заложенные тогда принципы и механизмы соблюдаются и используются вплоть до настоящего времени.

Основной принцип новой системы межбюджетных отношений — четкое разграничение расходных полномочий публично-правовых образований, обеспечивающее самостоятельность бюджетов и не допускающее возникновения «необеспеченных федеральных мандатов» (рис. 1.1).

В данной схеме под «расходными полномочиями» понимаются полномочия публично-правовых образований, влекущие возникновение расходных обязательств — сначала по их «введению» (определение, какое публично-правовое образование отвечает за их регулирование), затем по «установлению» (определение объема расходных обязательств и «адресата» получения соответствующих средств из бюджета), по «финансовому обеспечению»

ным отношениям — заместитель министра финансов Российской Федерации Е.В. Бушмин, в работе Комиссии и рабочей группы по данным вопросам участвовали О.А. Амиров, Д.Б. Аратский, Г.В. Курляндская, А.М. Лавров, Т.Я. Хабриева, В.В. Шипов, А.В. Яцкин.

⁴ Проект Концепции разрабатывался под руководством заместителя министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова.

| | Расходные полномочия по | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------|----------------------|------------------|-----|
| | регулированию РО, в том числе по | | финансированию РО | исполнению РО | |
| | введению РО | установлению РО | | | |
| 1. Собственные полномочия | | | | | |
| Российская Федерация (РФ) | РФ | РФ | РФ | РФ | РФ |
| Субъекты РФ (Р) | Р | Р | Р | Р | Р |
| Муниципалитеты (М) | М | М | М | М | М |
| 2. Совместные полномочия | | | | | |
| Субъекты РФ (Р) | РФ | Р | Р | Р | Р |
| Муниципалитеты (М) | РФ | М | М | М | М |
| За. «Делегирование» полномочий РФ | | | | | |
| Субъектам РФ (Р) | РФ | РФ | РФ | РФ (субвенция) | Р |
| Муниципалитетам (М) | РФ | РФ | РФ | РФ (субвенция) | М |
| Зб. Делегирование полномочий субъектов РФ | | | | | |
| Муниципалитетам (М) | Р | Р | Р | Р (субвенция) | М |
| Необеспеченный федеральный мандат | | | | | |
| Субъект РФ/Мун. | РФ | РФ | РФ | Р/М | Р/М |

Рис. 1.1.1. Разграничение расходных полномочий
и расходных обязательств (РО) публично-правовых образований

Источник: Составлено автором.

(определение источников для их исполнения) и по собственно «исполнению».

При осуществлении «собственных» расходных полномочий каждое публично-правовое образование самостоятельно вводит и устанавливает свои расходные обязательства, отвечает за их финансовое обеспечение и исполняет за счет своего бюджета. Такая модель в настоящее время реализована только в отношении Российской Федерации, однако теоретически она возможна и в отношении других публично-правовых образований.

При осуществлении «совместных» расходных полномочий расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вводятся федеральными законами (№ 184-ФЗ и 131-ФЗ, а также другими отраслевыми федеральными законами), однако устанавливаются, обеспечиваются финансово и исполняются соответствующим публично-правовым образованием самостоятельно.

В рамках «делегирования» расходных полномочий Российской Федерации или субъекта Федерации регулирование и финансовое обеспечение (путем предоставления субвенций) осуществляются тем публично-правовым образованием, которое делегировало свои полномочия, а исполнение — публично-правовым образованием, которому делегированы полномочия за счет полученных субвенций. При этом возникшие расходные обязательства перед физическими или юридическими лицами являются обязательствами публично-правового образования, которому делегированы полномочия.

Таким образом, то публично-правовое образование, которое установило расходное обязательство, должно его финансово обеспечить (либо непосредственно, либо путем предоставления субвенции), т.е. должен соблюдаться принцип «мой мандат — мой бюджет».

Широко распространенная ранее схема «необеспеченного федерального мандата», при которой расходные обязательства, установленные федеральными законами, должны финансово обеспечиваться субъектами Федерации или муниципальными образованиями («мой мандат — твой бюджет»), с 2004 г. законодательно запрещена.

Только после разграничения расходных полномочий может осуществляться «вертикальное» и «горизонтальное» выравнивание.

В рамках «вертикального» выравнивания определяются доходные источники региональных и местных бюджетов, которые должны быть стабильными (не являться предметом ежегодных согласований) и универсальными (одинаковыми для всех публично-правовых образований данного типа). Возможны две его модели. Модель «один налог — один бюджет» предполагает разграничение налоговых (или, в более широком смысле, доходных) полномочий с зачислением доходов от уплаты налога в бюджет того публично-правового образования, которое наделено полномочиями по его установлению. Модель «один налог — три бюджета» устанавливает или допускает возможность установления нормативов зачисления в бюджет публично-правового образова-

ния доходов от уплаты налогов, регулируемых другим («вышестоящим») публично-правовым образованием.

Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки (ограничения). В Российской Федерации сформировалась смешанная модель, основанная на модели «один налог — три бюджета» (с преобладанием распределения между федеральным, региональными и местными бюджетами доходов от уплаты федеральных налогов) с отдельными элементами модели «один налог — один бюджет» (отказ от установления федеральным законом нормативов распределения между бюджетами доходов от уплаты региональных и местных налогов, распределение доходов от уплаты федерального налога на прибыль ставками, а не нормативами).

В рамках «горизонтального» выравнивания субъектам Федерации или муниципальным образованиям предоставляются дотации, повышающие их бюджетную обеспеченность до определенного уровня. При этом бюджетная обеспеченность должна рассчитываться по единой методике с использованием объективных, в максимальной степени не зависящих от региональных и местных органов власти показателей, характеризующих возможности поступлений доходов в бюджеты (индекс налогового потенциала) и различия в удельной — в расчете на душу населения — стоимости совокупных бюджетных услуг (индекс бюджетных расходов).

Дополнительным инструментом «горизонтального» выравнивания, а также основным бюджетным инструментом для влияния на расходы региональных или местных бюджетов являются межбюджетные субсидии, предоставляемые на условиях софинансирования (дифференцированного по формуле с учетом бюджетной обеспеченности) мероприятий, необходимых для реализации федеральной политики в тех или иных сферах.

Составной частью межбюджетных отношений также являются нормы, ограничивающие ряд бюджетных полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований или вводящие для них дополнительные механизмы контроля (ограничения предельных размеров дефицита и долга, ограничения бюджетных полномочий дотационных и особенно высокодотационных субъектов Федерации и муниципалитетов, потенциальная возможность введения временной финансовой администрации).

В целом реформа межбюджетных отношений 1998–2008 гг., отдельные аспекты которых более подробно рассмотрены в публикациях, представленных в настоящем разделе, сформировала более «жесткие» бюджетные ограничения для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако, как будет показано далее, в системе межбюджетных отношений сохранились, модифицировались или возникли новые элементы «мягких» бюджетных ограничений, снижающие ее эффективность. Частично они обусловлены недостатками (ограничениями) самих программ реформ, частично — непоследовательностью или неполнотой их реализации, а также изменившимися и вновь возникшими вызовами и проблемами, требующими новых решений.

1.1. СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В издании «Совершенствование межбюджетных отношений в России»
(Научные труды № 24Р. М.: ИЭПП, 2000. С. 7–82) с использованием
материалов статьи «Развитие бюджетного федерализма в России»
(Федерализм. 2000. № 3. С. 5–46)

Введение

Российская
Федерация
унаследовала
высоко-
централизованную
бюджетную систему.

1. После распада СССР Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. В конечном счете, все бюджеты оказывались сведенными в единый государственный бюджет СССР, за составление и исполнение которого отвечало союзное министерство финансов, имевшее сложную иерархию административно подчиненных ему территориальных финансовых органов. В ходе «перестройки» были предприняты попытки повысить финансово-экономическую самостоятельность административно-территориальных единиц. Однако, не будучи подкрепленными глубинными политическими и экономическими реформами, они лишь усугубили кризис прежней бюджетной системы, прочно привязанной к жесткой партийно-административной вертикали.

Несмотря
на некоторый
прогресс в ее
реформировании,
задача создания

2. К настоящему времени процесс формирования нового бюджетного устройства России прошел через три этапа. В 1991–1993 гг. произошла «стихийная децентрализация» бюджетных ресурсов, доля субнациональных бюджетов возросла с 40 до 50–55%.

эффективной системы межбюджетных отношений за 1990-е годы не была решена.

В этот период был принят ряд федеральных законов, вводивших основные принципы бюджетного федерализма, однако ни один из них в полной мере не был реализован. Эволюция межбюджетных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила под определяющим влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. В 1994—1995 гг. в результате проведенной реформы произошло упорядочивание финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Были введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации — регионов, средства которого (трансферты) впервые начали распределяться на основе формулы, расширены налоговые полномочия региональных и местных властей. Созданная в этот период система частично соответствовала, по крайней мере, внешним признакам бюджетного устройства федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. 1996—1998 гг. стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов, усиления субъективизма и политического торга с регионами за финансовые ресурсы; массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов разных уровней, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

С 1998 г. реализуется «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.»...

3. В настоящее время идет реализация одобренной Правительством Российской Федерации (постановление от 30.07.1998 № 862) «Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999—2001 гг.» — первой среднесрочной программы действий по данному направлению. Основная задача «Концепции» — формирование нового механизма бюджетного выравнивания (финансовой поддержки субъектов Федерации). В 1999 бюджетном году осуществлен переход к новой методике распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), на 2000 бюджетный год она была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей и

налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов. В 2001 г. предполагается завершить реформирование ФФПР с выходом в конечном счете на стабильное закрепление на федеральном уровне методики и процедуры распределения основной части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

...однако ее рамки слишком узки для проведения полномасштабной реформы и создания в России реального бюджетного федерализма.

4. В то же время рамки действующей «Концепции», которая принималась в иных политических условиях, узки для проведения полномасштабной реформы межбюджетных отношений. Наряду с формированием нового механизма бюджетного выравнивания необходимы глубокие преобразования в двух других основополагающих блоках системы межбюджетных отношений: разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, распространение реформы на уровень субъектов Федерации (взаимоотношения региональных и местных властей), развитие нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровнях. Необходим новый этап более широкой и комплексной реформы межбюджетных отношений, увязанный с долгосрочной стратегией развития страны.

Необходимость реформы

Вопреки распространенному мнению, нынешний кризис региональных финансов вызван не чрезмерной, а недостаточной децентрализацией бюджетной системы.

5. Основная причина хронического кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов — резкая диспропорция между переданными на субнациональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование. Официальная (легальная) система межбюджетных отношений остается чрезмерно централизованной даже по меркам унитарных государств, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет субнациональным властям переложить основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр и сохранить за собой при этом практически неограниченные теневые полномочия. Отсутствие легальных полномочий по управлению общественными финансами означает отсутствие легальной ответственности за его результаты и, как

следствие, возможность принимать решения по принципу «политической целесообразности».

По доле налоговых доходов, сосредоточенных на субнациональном уровне, Россия давно не уступает большинству федеративных государств...

6. В настоящее время на уровне субнациональных (региональных и местных) бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, около 60% непроцентных расходов. По данным параметрам Россия практически не уступает, а по доле доходов местных бюджетов (25%) уверенно опережает большинство федеративных государств. (Для сравнения: в середине 1990-х годов доля доходов субнациональных бюджетов в США составляла 46%, в том числе местных бюджетов — 20%, в Канаде — соответственно 54 и 12%, в Германии — 53 и 16%.)

...однако резко отстает от них по степени децентрализации «легальных» бюджетных полномочий.

7. Однако это не более чем «квазицентрализация» бюджетной системы. Расходы субнациональных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи (в том числе неформализованной), имеет место резкая несбалансированность предписанных сверху расходных обязательств и возможностей их финансирования. В таких условиях преимущества децентрализации (учет региональных и местных особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством бюджетных услуг) оборачиваются ее недостатками (неравномерное финансирование социальных расходов, снижение прозрачности, финансовые злоупотребления).

Ответственность (в том числе финансовая) за положение дел на местах по-прежнему остается за федеральным центром,...

8. В результате политическая и финансовая ответственность за положение дел на местах (от своевременной выплаты зарплаты и пособий до подготовки коммунальных служб к зиме) и населением, и региональными (местными) властями неявно возлагается на федеральный центр, который вынужден, с одной стороны, постоянно «давить» на регионы, а с другой — оказывать им дополнительную финансовую помощь, неявно поддерживая неэффективное финансовое управление, и/или закрывать глаза на при-

меняемые на местах незаконные или полузаконные методы «борьбы за выживание», «обеспечение социальной стабильности», «выполнение заданий по сокращению долгов по зарплате» и т.д.

...вынужденным
мириться с «теневой»
налогово-бюджетной
политикой
региональных
и местных властей.

9. Невыполнимость (нерациональность) устанавливаемых федеральным законодательством требований, отсутствие четкой сферы ответственности и достаточных легальных полномочий побуждают региональные и местные власти — при вынужденном попустительстве со стороны федерального центра — прибегать к различным формам «теневой» бюджетной политики на грани или даже за пределами законодательства: исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования (в том числе у подконтрольных финансовых структур), сознательное накопление кредиторской задолженности, шантаж федерального правительства долгами по зарплате и т.д. Все это резко снижает качество управления общественными финансами и препятствует преодолению кризиса региональных и местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможности начать полномасштабную реформу межбюджетных отношений.

В результате
взаимоотношения
между федеральным
центром и регионами
по-прежнему
в значительной
степени базируются
не на четких,
законодательно
установленных
правилах
и процедурах,
а на неформальных
договоренностях
и торге за бюджетные
ресурсы.

10. Таким образом, в настоящее время: а) финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов, но они заведомо (в разы) недостаточны для выполнения возложенных на эти же бюджеты обязательств; б) официальные полномочия (обязательства) региональных и местных властей как по расходам, так и по доходам формально жестко регламентированы федеральным законодательством, но в силу невыполнимости (нерациональности) последнего его требования не выполняются; в) политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но фактические решения принимаются — вне сколько-нибудь четкого регулирования — региональными и местными властями в рамках неформальных

полномочий; г) федеральный бюджет не имеет достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур. В результате финансовые взаимоотношения между федеральным центром и регионами (и в еще большей степени — между региональными и местными властями) по-прежнему в основном строятся на неформальных договоренностях, вне четких и стабильных правил и процедур, при неявном признании обеими сторонами невыполнимости (нерациональности) действующего федерального законодательства.

Как следствие, региональные и местные власти лишены заинтересованности в проведении экономических реформ и улучшении инвестиционного климата регионов.

11. Как следствие, региональные и местные власти не имеют долгосрочной заинтересованности в проведении рыночно-ориентированных реформ. «Выигрыш» (в том числе повышение доходов соответствующих бюджетов) от этих реформ будет получен не сразу и с высокой степенью вероятности изъят вышестоящими властями или, как минимум, использован (не в пользу региона) в процессе политического торга за дополнительные ресурсы и льготы, а политическая ответственность за временные, но неизбежные издержки «останется на месте». В случае же отказа от проведения реформ потери от постепенной деградации экономики и социальной сферы региона (при условии сохранения административного контроля и хотя бы внешней социальной стабильности) почти наверняка будут компенсированы вливаниями из вышестоящих бюджетов, заимствованиями у контролируемых финансовых структур, скрытым или явным повышением налоговых изъятий и прочими краткосрочными мерами «теневой» бюджетной политики.

Искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей — ключевая экономическая

12. В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, на поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, на удержание контро-

проблема
межбюджетных
отношений.

ля над финансовыми потоками и экономическими агентами, на изъятие и перераспределение «административной ренты».

Усиливается
социальная
дифференциация
(как межгрупповая,
так
и территориальная),
снижается
количество
и качество
бюджетных услуг.

13. Помимо общего негативного влияния на уровень жизни населения из-за ухудшения условий экономической деятельности, неэффективная система межбюджетных отношений ведет к деградации бюджетной сферы, снижает количество и качество бюджетных услуг, усиливает различия (в том числе региональные) в доступе граждан к социальным гарантиям. В свою очередь, это отрицательно сказывается как на экономической активности, так и на эффективности государственной власти, в том числе с точки зрения обеспечения территориальной целостности страны.

Политическим
следствием
(проблемой)
является постоянное
напряжение
в отношениях
властей разных
уровней и общее
ослабление
государственной
власти.

14. Отсутствие или недостаток стабильных правил и ответственности за их соблюдение побуждает участников межбюджетных отношений заблаговременно «укреплять» свои позиции (в том числе скрывать реальное положение дел), выставлять заведомо завышенные требования, избегать, насколько это возможно, выполнения достигнутых договоренностей, всячески подчеркивать свою «силу» (например, демонстративным невыполнением федеральных законов). Крайними проявлениями этого процесса являются случаи налогового сепаратизма. Результатом являются постоянное напряжение во взаимоотношениях властей разных уровней, периодически обостряющиеся (особенно в условиях экономического и политического кризиса) центробежные тенденции, снижение эффективности государственной политики и общее ослабление государства.

Цели реформы

Конечными
целями реформы
межбюджетных
отношений является
создание условий
для повышения
экономической

15. Конечные цели реформы межбюджетных отношений находятся в русле общих целей государственной политики: экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности государственной власти. Их можно рассматривать

эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости и политической консолидации.

в системе критериев «экономическая эффективность» — «бюджетная ответственность» — «социальная справедливость» — «политическая консолидация». Применительно к межбюджетным отношениям экономическая эффективность означает создание долгосрочных институциональных стимулов для субнациональных властей проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат; бюджетная ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики; социальная справедливость — поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; политическая консолидация — достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Теоретическую основу для их достижения может предоставить концепция «федерализма, сохраняющего рынок», рассматривающая взаимодействие властей разных уровней как важнейшую предпосылку или, напротив, препятствие для эффективного

16. Согласно концепции «федерализма, сохраняющего рынок», для поддержания устойчивого экономического роста взаимодействие властей разных уровней должно отвечать пяти основным условиям: 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; 2) субнациональные органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики; 3) национальные власти должны иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; 4) субнациональные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений (т.е. повышение их бюджетных доходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а ухудшение финансово-экономического положения не должно компенсироваться притоком

экономического роста⁵.

средств из вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований); 5) все эти условия должны быть стабильными и не являться предметом торга. Вместе взятые, они создают долгосрочные стимулы для конкуренции между региональными (местными) властями за привлечение экономической активности и инвестиций.

Создание условий, отвечающих данной концепции, является для реформы межбюджетных отношений целями «второго порядка».

17. Наряду с созданием предпосылок для устойчивого экономического роста, эти условия способствуют достижению и иных стратегических целей реформы межбюджетных отношений. Так, экономический рост увеличивает ресурсы для обеспечения равных социальных гарантий, жесткие бюджетные ограничения в конечном счете ведут к росту бюджетной ответственности, а стабильность «правил игры» — к снижению конфликтности вокруг распределения ресурсов национальной бюджетной системы. Хотя все они должны быть скорректированы в соответствии с нынешними российскими условиями, в целом формирование этих условий является целью «второго порядка» реформы межбюджетных отношений.

Исходя из этого, операционной целью реформы является реальная децентрализация бюджетной системы в рамках четких «правил игры».

18. Для достижения этих целей необходима ликвидация сложившейся к настоящему времени диспропорции между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией (официальных) бюджетных полномочий. Это означает, что для субнациональных властей исчезнет необходимость прибегать к «теневым» полномочиям, а для федеральных властей появится возможность требовать безусловного соблюдения единых требований. Таким образом, «операционной» целью реформы является реальная децентрализация бюджетной системы, т.е. расширение «официальных» полномочий и ответственности (бюджетной автономии) субнациональных властей при одновременном создании и жестком соблюдении единых

⁵ Теорию вопроса см.: *Weingast B.R.* Economic Role of Political Institutions: «Market-Preserving Federalism» and Economic Growth // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1995. No. 11. Анализ применительно к России — ОЭСР см.: Обзор экономики Российской Федерации. Глава 3 «Бюджетный федерализм». М.: Весь мир, 2000.

«правил игры» во взаимоотношениях между властями разных уровней.

Общие условия

Сложившиеся к настоящему времени условия усложняют децентрализацию бюджетной системы. Прежде всего это связано с сохранением представлений о «бюджетной вертикали».

Бюджетный статус органов местного самоуправления остается неопределенным.

19. Хотя бюджетным законодательством провозглашена самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, бюджетная система России де-факто (а во многих отношениях и де-юре) остается «неразделенной». Бюджетные полномочия и ответственность сильно переплетены, ряд функций (например, сбор налогов) выполняется централизованно. В общественном сознании, в представлениях самих финансовых работников и властных элит прочно укоренилось представление о «бюджетной вертикали», в которой региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Большинство претензий по невыполнению бюджетных обязательств (включая выплату зарплаты бюджетникам из региональных и местных бюджетов) адресуется федеральному правительству, которое вынуждено принимать меры по обеспечению хотя бы минимальной текущей сбалансированности субнациональных бюджетов в рамках неформализованных процедур.

20. Ситуация усугубляется неопределенностью бюджетного статуса органов местного самоуправления. В большинстве субъектов Федерации муниципальными образованиями являются бывшие города «областного подчинения» и административные районы. В то же время федеральное законодательство гарантирует каждому населенному пункту право на получение статуса муниципального образования. В некоторых субъектах Федерации зарегистрировано несколько сотен муниципальных образований при одновременном создании объединяющих их территориальных органов государственного управления, в других фактически введено «соподчинение» муниципальных образований. Объективно необходимое расширение налоговых прав местных властей наталкивается на «поселенческий» принцип организации

местного самоуправления, а заявленное «отделение» местного самоуправления от системы органов государственной власти выливается в бесконечную дискуссию о «наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

Для региональных и местных властей практически отсутствует конкурентная среда.

21. Общее негативное влияние на состояние региональных финансов оказывает практически полное отсутствие конкурентной среды. Конкуренция властных элит за голоса избирателей ограничена, между регионами (муниципалитетами) практически нет конкуренции за приток финансовых ресурсов и экономической активности из-за общей «подавленности» инвестиционного климата, низкой мобильности факторов производства, неразвитости рынков капиталов, наличия межрегиональных барьеров. Создание и поддержание такой среды (прежде всего демократических институтов и единого экономического пространства) является важнейшей функцией федеральных властей. Однако этому препятствует финансово-экономическая и политическая асимметрия российского федерализма.

Резкие межрегиональные различия препятствуют использованию преимуществ децентрализации бюджетной системы.

22. Реальная (т.е. с учетом удорожающих факторов) бюджетная обеспеченность регионов России различается в 20–25 раз, что существенно ограничивает преимущества децентрализации бюджетной системы. Хроническая несбалансированность (при любых собственных усилиях) высокودотационных регионов снижает бюджетную ответственность, относительно обеспеченные в силу «естественных» причин регионы получают незаслуженные преимущества в конкуренции за экономическую активность, усиливаются территориальные социальные различия, что, в свою очередь, ведет к дезинтеграции экономического пространства и т.д. При этом высокая децентрализация налоговых доходов и необходимость обслуживания внешнего долга ограничивают возможности федерального бюджета по выравниванию межрегиональных различий. Объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации в последние годы не превышает 1,5–2% ВВП, тогда как в США он составляет 3% ВВП, в Канаде — 4% ВВП, в Австралии — 6% ВВП. Даже после распределения трансфертов ФФПР

реальная бюджетная обеспеченность регионов-«доноров» в 3,5–4 раза превышает обеспеченность наиболее дотационных регионов, что существенно искажает конкурентную среду и снижает преимущества децентрализации.

Достаточно широкое распространение получил миф о 10–15 регионах-«донорах», которые якобы «кормят» всю страну и на этом основании должны иметь какой-то особый бюджетный статус.

23. Другим проявлением асимметрии являются выдвигаемые время от времени так называемыми регионами-«донорами» претензии на закрепление особого бюджетного статуса. «Донорами» принято называть регионы, не получающие трансферты Фонда финансовой поддержки регионов (в 2000 г. их насчитывалось 18, до этого — от 8 до 13). Однако недавнее исследование показало, что с территории примерно 30 субъектов Федерации, где проживает около половины населения страны, в федеральный бюджет поступает больше средств, чем возвращается обратно по всем бюджетным каналам (включая как финансовую помощь, так и прямые федеральные расходы)⁶. Кроме того, само понятие «регион-донор» является методически ущербным. Платят налоги в федеральный бюджет не регионы и не региональные власти, а налогоплательщики (предприятия и граждане). Налоговый потенциал любого региона создавался в течение десятилетий усилиями всей страны, и работать он может только в рамках единого экономического пространства. Противопоставление «доноров» и «иждивенцев» является мифом, используемым в сугубо политических целях и наносящим вред формированию в России реального бюджетного федерализма.

Его формированию способствует «закрытость» территориального разреза федерального бюджета.

24. Во многом появление этого мифа связано с «закрытостью» территориального разреза федерального бюджета. Анализ социально-экономических расходов федерального бюджета в разрезе регионов (система Федерального казначейства обеспечивает формирование таких данных) будет способствовать общему повышению прозрачности бюджетной системы, нормализации взаимоотношений между центром и регионами и упорядочению ответственности за финансирование бюджетных расходов в регионах.

⁶ Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / под ред. А. Лаврова. Московский центр Института «Восток–Запад». М.: Диалог-МГУ, 1999.

Негативное влияние на бюджетную систему оказывают элементы асимметрии бюджетного устройства.

Система управления общественными финансами остается централизованной, притом что региональные и местные финансовые органы в целом негативно относятся к потере своего «федерального» статуса.

Сложившиеся к настоящему времени условия не позволяют существенно сократить федеральное регулирование субнациональных бюджетов...

25. К настоящему времени проявления политической асимметрии ограничены особым статусом Татарстана и Башкортостана. Помимо этих республик, соглашения по межбюджетным вопросам были подписаны еще с 13 субъектами Федерации, но они либо не выполняются, либо соответствуют федеральному законодательству. Тем не менее особый статус Татарстана и Башкортостана и сам факт наличия соглашений усиливают потенциальную неустойчивость межбюджетных отношений. Особые проблемы связаны с наличием «многоуровневых» субъектов Федерации (область/край — автономный округ), в частности, по вопросу расщепления между уровнями бюджетной системы платы за недра.

26. Нынешняя система управления общественными финансами остается высокоцентрализованной. Региональные и местные финансовые органы лишены ряда важных функций (сбор налогов, контрольно-ревизионная работа). При этом, хотя они формально уже не входят в систему Минфина России, фактически они по-прежнему считают себя органами «двойного подчинения», а их сотрудники весьма болезненно воспринимают лишение «федерального статуса», особенно на фоне своих бывших коллег, перешедших в федеральные структуры (Федеральное казначейство, налоговая и контрольно-ревизионная службы, государственные внебюджетные фонды).

Стратегия реформы

27. Кратчайшим путем достижения целей реформы была бы радикальная децентрализация бюджетных полномочий с резким сокращением сферы федерального регулирования субнациональных бюджетов (в том числе в отношении выплаты зарплаты и реализации социальных гарантий). Однако «неразделенность» в общественном сознании уровней власти, огромный «навес» социальных обязательств, предъявляемых и ожидаемых от государства, несформированность рыночных институтов, неразвитость гражданского общества, резкие межрегиональные различия, отсутствие рынков капитала,

традиции централизма в системе управления финансами требуют более широких — по сравнению с другими федеративными государствами — бюджетных полномочий федеральных властей, в том числе по выравниванию бюджетной обеспеченности и регулированию налогово-бюджетной политики субнациональных властей.

...поэтому децентрализация бюджетных полномочий должна сопровождаться централизацией бюджетных ресурсов.

28. Поэтому в основу стратегии реформы межбюджетных отношений должен быть положен принцип взаимоувязанного по масштабам и темпам повышения централизации бюджетных ресурсов и одновременной децентрализации «официальных» бюджетных полномочий. После проведения реформы региональные и местные власти будут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за их использование.

В дальнейшем должно осуществляться поэтапное повышение децентрализации как бюджетных ресурсов, так и бюджетных полномочий при соблюдении единых «правил игры».

29. В дальнейшем, после достижения сбалансированности бюджетных полномочий и ответственности, доля ресурсов, сосредоточенных на субнациональном уровне, может и должна постепенно увеличиваться при: а) соответствующем расширении «официальных» полномочий региональных и местных властей по их формированию и использованию; б) соблюдении «жестких» бюджетных ограничений (отказ от восполнения потерь и изъятия результатов финансово-экономической политики); в) формировании конкурентной среды (единое экономическое пространство плюс демократические институты); г) оптимальном выравнивании бюджетной обеспеченности (как элемент конкурентного механизма: стимулы к саморазвитию не будут срабатывать при чрезмерных различиях); д) максимальной прозрачности и стабильности (или предсказуемости изменений) системы межбюджетных отношений.

Реформа должна охватывать все составные части системы межбюджетных

30. Данная стратегия предусматривает одновременное реформирование всех составных частей (блоков) межбюджетных отношений: 1) расходных полномочий; 2) налоговых (доходных) полномочий; 3) механизмов финансовой помощи; 4) регулиро-

отношений, в том числе в рамках государственных внебюджетных фондов.

вания управления субнациональными бюджетами. В каждом из них имеется своя система требований и принципов, объединенных в рамках относительно «автономной» (базовой) программы действий. Эти «секторальные» программы могут реализовываться с разной степенью радикальности, при этом чем выше степень этой радикальности, тем больше необходимость их взаимоувязки в рамках того или иного варианта реформы. Кроме того, реформа межбюджетных отношений должна охватывать соответствующие блоки государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, Фонда социального страхования, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, дорожных фондов, фондов занятости), поскольку последние тесно взаимосвязаны с бюджетной системой и являются сопоставимым по объему с федеральным бюджетом каналом территориального перераспределения финансовых ресурсов.

Расходные полномочия

Основой всей системы бюджетного федерализма должно стать четкое законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности властей разных уровней. Однако в настоящее время это наименее подготовленное направление реформы межбюджетных отношений.

31. В отличие от разделения доходных источников, разграничение расходных полномочий до сих пор находится вне сколько-нибудь целостного нормативно-правового регулирования, базируясь на унаследованных от советской практики подходах. Формулировки соответствующих разделов Бюджетного кодекса аморфны, сохраняется значительная сфера «совместных» (пересекающихся) расходов. Продолжают действовать многочисленные правовые акты федерального уровня (от законов до ведомственных инструкций), возлагающие на субнациональные власти дополнительные расходные полномочия, не обеспеченные (или частично обеспеченные) источниками финансирования. По минимальным оценкам, общий объем таких «федеральных мандатов» достигает 8% ВВП при среднем уровне их финансирования из субнациональных бюджетов 30%. К этому следует добавить обязательства по финансированию заработной платы в бюджетной сфере (3–3,5% ВВП), также являющейся предметом «жесткого» федерального регулирования и контроля. Многие расходы фи-

нансируются бюджетами разных уровней просто по инерции без четких обязательств и ответственности. В настоящее время разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы — не только самое важное, но и самое сложное и наименее подготовленное направление реформы.

Соответствующие разделы Бюджетного кодекса как базового для данной сферы закона должны быть существенно переработаны.

32. Сфера «совместного» финансирования бюджетных расходов должна быть сокращена до минимума. Перечень расходов, подлежащих финансированию из бюджетов разных уровней, должен быть конкретизирован в привязке к бюджетной классификации на максимально глубоком ее уровне. При этом может действовать принцип «закрепление по умолчанию»: если данная позиция (например, «типичное» дошкольное образование) закреплена за местными бюджетами, то финансирование отдельных учреждений (или видов расходов) из федерального или региональных бюджетов может осуществляться только на основе специального реестра таких учреждений (с обоснованием исключений из общего правила) или в рамках специально принятого по данному вопросу правового акта. Решая вопрос о разграничении полномочий, необходимо четко различать уровень власти и управления: а) определяющий качество (стандарты) предоставления тех или иных услуг; б) организующий производство (предоставление, «доставку» населению) тех или иных бюджетных услуг и в) обеспечивающий финансирование производства (предоставления) данных услуг. Данные позиции должны быть четко отражены в отраслевом законодательстве, конкретизирующем установленное Бюджетным кодексом общее разграничение расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней.

В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы разграничения расходных полномочий между бюджетами всех трех уровней, а затем добиться

33. Общими принципами разграничения расходов между уровнями бюджетной системы являются: субсидиарность (рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов начинается с самого низкого уровня бюджетной системы, максимальная близость к потребителям бюджетных услуг), территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуется преимущественно население данной ограниченной территории, должны

их реализации в «отраслевом» законодательстве (но не в двусторонних соглашениях).

предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета), экономия масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»), учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения, тем больше предпосылок для централизации). Данные принципы целесообразно отразить в Бюджетном кодексе, однако их практическое применение в любом случае останется предметом уточнений в соответствующих «отраслевых» законах (но не в двусторонних соглашениях). При этом стихийно сложившееся к концу 1990-х годов разделение расходов между бюджетами разных уровней, за отдельными исключениями, в целом отвечает этим принципам, что облегчает эту работу.

Необходимо принять политически болезненные, но абсолютно необходимые меры по сокращению «федеральных мандатов».

34. Сокращение «федеральных мандатов» — обязательное условие не только для успеха, но и для самого начала реформы межбюджетных отношений. Необходим прямой запрет на принятие законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы, не входящие в их сферу компетенции, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. Финансовые обязательства, непосредственно установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровня, должны «автоматически» закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет их собственных доходов — либо непосредственно из данного бюджета, либо в форме прямой финансовой помощи (компенсаций) бюджетам более низких уровней.

Разные типы «федеральных мандатов» требуют проведения различной политики по их сокращению (упорядочиванию).

35. В настоящее время существуют 8 основных типов «федеральных мандатов», по отношению к которым должна действовать своя программа мер:

1) расходы, формально закрепленные за федеральным бюджетом, но частично финансируемые из субнациональных бюджетов (территориальные подразделения федеральных структур, коммунальные

Часть из них должна быть включена в смету федеральных министерств (без дополнительного перераспределения в пользу федерального бюджета налоговых доходов) или отменена, другая — переведена на финансирование через целевые субвенции региональным бюджетам при соответствующей централизации бюджетных ресурсов.

расходы федеральных учреждений и т.д.). Необходимо снять «вынужденность» финансирования этих расходов субнациональными властями с одновременной передачей некоторых учреждений на финансирование из региональных бюджетов, ввести территориальный разрез планирования ведомственных расходов, в перспективе — законодательно запретить финансирование из субнациональных бюджетов федеральных расходов;

2) бюджетные учреждения, находящиеся в федеральной собственности, но финансируемые (по устаревшим решениям) из субнациональных бюджетов (конные заводы, семеноводческие станции и т.д.). Учреждения, выполняющие федеральные функции, должны быть переданы на финансирование через сметы соответствующих федеральных ведомств, ряд учреждений могут быть переданы в ведение (собственность) региональных властей или приватизированы;

3) ведомственные льготы (главным образом по оплате жилищно-коммунальных и транспортных услуг военнослужащими, работниками федеральных органов), они должны финансироваться в рамках смет расходов соответствующих федеральных министерств (с выплатой компенсаций сотрудникам) или отменены;

4) льготы отдельным категориям работников бюджетной сферы. Целесообразно принять решение об их полной отмене с увязкой с очередным повышением заработной платы соответствующим категориям работников;

5) территориальные льготы, привязанные к определенным районам (Крайний Север, сельская местность). В основном должны быть отменены с включением либо в заработную плату, либо в социальное пособие по нуждаемости. Возможно сохранение отдельных видов пособий (например, по переселению из северных районов) с прямой выплатой из федерального бюджета;

6) социальные пособия и льготы (гражданам, имеющим детей, ветеранам, инвалидам, многодетным и неполным семьям, пострадавшим от радиации, переселенцам, адресные жилищные субсидии и т.д.). В конечном счете должны быть заменены единым по-

собием по нуждаемости, которое будет выплачиваться непосредственно из федерального бюджета через систему органов социальной защиты. В переходный период возможно финансирование части из них через региональные бюджеты, получающие на эти цели федеральные субвенции;

7) заработная плата в бюджетной сфере. В конечном счете должна устанавливаться региональными (местными) властями исходя из имеющихся возможностей, без какого-либо федерального регулирования. На переходном этапе возможно (со)финансирование ежегодной индексации и/или базовой зарплаты (например, 50% ее нынешнего уровня) в форме федеральных субвенций региональным бюджетам;

8) бюджетные нормативы. В бюджетной сфере неявно продолжают действовать много натуральных и финансовых норм и требований, ограничивающих самостоятельность субнациональных властей и бюджетных учреждений. Должны быть отменены с переходом к целевым параметрам планирования предоставления бюджетных услуг и индикаторам «результативности».

Хотя полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна, их введение должно быть подчинено четким правилам и ограничениям, в том числе финансовым.

36. В то же время, как показывает международный опыт, полная ликвидация «федеральных мандатов» невозможна. Во многих сферах (прежде всего в социальной и экологической политике) за федеральными властями в любом случае будет закреплено установление общенациональных норм и стандартов, а за региональными (местными) — производство и финансирование соответствующих услуг. Повышение общенациональных требований влечет рост расходов субнациональных бюджетов, поэтому должно сопровождаться включением в схемы бюджетного выравнивания (при адекватном повышении объемов финансовой помощи), сокращением (отменой) других федеральных норм или в крайнем случае расширением их налоговых полномочий (если установлен общий предел на уровень налогообложения — то при одновременном снижении ставок по федеральным налогам). Прямые компенсации из федерального бюджета возможны и желательны, но не обязательны. Однако в любом случае такие «мандаты» должны быть: а) выражены не в затратах, а в результатах (це-

лях); б) приниматься только в пределах «закрытого» перечня «разделенных» полномочий (стандарты — за федеральными, финансирование — за субнациональными властями) и в) вступать в силу не ранее определенного срока (например, 6 месяцев) до начала очередного бюджетного года.

В российских условиях заработная плата в бюджетной сфере регионов является одним из основным «федеральных мандатов».

В перспективе ее централизованное регулирование должно быть резко сокращено, но в переходный период базовая часть зарплаты может финансироваться за счет прямых компенсаций из федерального бюджета.

37. Особой проблемой является разграничение обязательств по финансированию зарплаты в бюджетной сфере. Теория однозначно не рекомендует разделение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы по видам расходов, однако в нынешних российских условиях есть основания для реализации иного подхода. Хотя формально соответствующие функциональные расходы (на образование, здравоохранение и проч.) закреплены за региональными и местными властями, в своей «зарплатной» части они фактически и юридически являются типичным «федеральным мандатом» (единая тарифная сетка, районные коэффициенты, решения об индексации, требования к штатному расписанию и т.д.). Необходимо либо отменять (сокращать) федеральное регулирование зарплаты в бюджетной сфере, либо открыто перевести ее (по крайней мере, в базовой части, с правом регионов и муниципалитетов вводить свои надбавки, или в ежегодных ее повышениях) в статус «федерального мандата» с финансированием за счет компенсаций (субвенций) из федерального бюджета. Однако в любом случае в ходе реформы федеральное регулирование заработной платы в бюджетной сфере регионов должно быть сведено к минимуму и только в этой части финансироваться как «федеральный мандат».

Налоговые полномочия

Региональные и особенно местные власти не обладают сколько-нибудь существенными налоговыми полномочиями.

40. В настоящее время более 90% налоговых доходов консолидированного бюджета страны формируется за счет отчислений от федеральных («закрепленных» и «регулирующих») налогов. Собственные налоги составляют соответственно 13 и 8% общих доходов региональных и местных бюджетов. Нынешняя редакция первой части Налогового кодекса ограни-

чивает перечень региональных и особенно местных налогов малозначимыми видами налогов, заведомо недостаточными для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятельной налоговой политики. Это не позволяет реализовать основополагающие принципы децентрализации бюджетной системы и существенно ограничивает бюджетную самостоятельность и ответственность субнациональных властей.

Принцип расщепления поступлений от федеральных налогов между уровнями бюджетной системы имеет множество недостатков, не позволяющих использовать его в рамках реально децентрализованной бюджетной системы.

41. Унаследованный от советской практики принцип «разделения» налоговых доходов, а не налоговых полномочий в корне порочен. Во-первых, он не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения (выбираемым, в конечном счете, населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг — ключевого условия для повышения эффективности бюджетной системы. Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, субнациональные власти фактически распоряжаются «чужими» деньгами — как всегда в таких случаях, недостаточно ответственно. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания (налоговая база, ставки, льготы) могут быть изменены на федеральном уровне, субнациональные власти лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неявная конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу (одна из возможных причин широкого распространения на региональном уровне денежных суррогатов — стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах). В-пятых, не имея «легальных» полномочий для проведения налоговой политики, субнациональные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросли бы.

Результатом реформы должна стать реализация принципа «один налог — один бюджет» с существенным расширением налоговых полномочий региональных и местных властей.

Необходимо отменить федеральные нормы, устанавливающие пропорции разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

Из международной практики известны принципы, которыми можно руководствоваться при разделении налогов

42. Результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги — только в региональные бюджеты, местные налоги — только в бюджеты муниципальных образований (на промежуточных стадиях реформы могут сохраняться 1–2 «расщепляемых» налога). Соответственно, налоговое законодательство (Налоговый кодекс) должно устанавливать как налоговые полномочия властей разных уровней, так и разделение налоговых поступлений по принципу «один налог — один бюджет» при существенном расширении налоговых полномочий (в рамках «закрытого» перечня налогов) региональных и особенно местных властей.

43. Поскольку в рамках принципа «один налог — один бюджет» налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставками) соответствующих властей, с самого начала реформы необходимо отменить нормы федерального законодательства, устанавливающие какие-либо пропорции распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Это норма Бюджетного кодекса о разделении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в пропорции 50: 50 и нормы Закона «О финансовых основах местного самоуправления» о средних пропорциях разделения поступлений по регулирующим федеральным налогам между региональными и местными бюджетами.

44. Для разделения налоговых полномочий (налогов) между уровнями власти следует исходить из следующих принципов: а) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; б) до-

между властями
разных уровней.

ходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами; в) чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом; г) чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности, тем выше должен быть уровень данного налога; д) региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капитала, рабочей силы, товаров и услуг; е) региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

Установленные
в соответствии
с ними
федеральные...

45. Исходя из этого, основными федеральными налогами должны быть: таможенные пошлины, НДС, акцизы (уплачиваемые предприятиями), федеральный налог на прибыль (доход предприятий и организаций), федеральный подоходный налог, платежи за использование неравномерно размещенных природных ресурсов (прежде всего за добычу углеводородного сырья и других экспортных сырьевых ресурсов), федеральные лицензионные и регистрационные сборы.

...региональные
(субъектов
Федерации)...

46. В состав региональных (субъектов Федерации) налогов целесообразно включить: региональный налог на прибыль (доходы), региональный подоходный налог (подушевой сбор), налог с продаж или его аналоги (акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей), дорожный налог, платежи за пользование лесными и водными ресурсами, общераспространенными полезными ископаемыми, экологические платежи, региональные лицензионные и регистрационные сборы.

...и местные налоги...

47. Местными налогами должны стать: налог на недвижимость (до его введения — налоги на имущество и земельный налог), налоги на малый бизнес (единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог), местный подоходный налог (подушевой сбор), местные лицензионные и регистрационные сборы. Кроме того, значительную часть доходов местных бюджетов должны составлять платежи населения за предоставляемые местными органами и муниципальными предприятиями услуги.

...а также их максимальные (средние) ставки должны в основном соответствовать расходным обязательствам каждого уровня бюджетной системы.

Региональный налог на прибыль (доходы), региональный и местный подоходный налог целесообразно вводить в форме надбавок к федеральным ставкам с использованием единой налогооблагаемой базы. Вместо регионального и местного подоходного налога может вводиться подушевой сбор.

На начальном этапе реформы следует в максимальной степени использовать

48. Налоговые поступления по федеральным, региональным и местным налогам, получаемые при максимально допустимых (или средних) ставках, должны примерно соответствовать объему собственных (без учета прямых «федеральных мандатов») расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы. В случае сокращения или перераспределения этих обязательств должен рассматриваться вопрос о снижении (повышении) ставок по налогам соответствующего уровня или об их отмене. Однако дополнительные финансовые обязательства (прямые «мандаты»), возлагаемые на нижестоящие бюджеты решениями (законами) федерального или регионального уровня, как правило, должны компенсироваться в рамках бюджетного выравнивания, а не разграничения налоговых полномочий.

49. Оптимальной формой регионального налога на прибыль (доходы), регионального и местного подоходного налога представляется надбавка к федеральной ставке (при ограничении ее максимального уровня и использовании одной и той же налогооблагаемой базы), что позволяет обеспечить сочетание единства налогового пространства и налоговой самостоятельности регионов (муниципалитетов). При этом по региональному и местному подоходному налогу, в отличие от федерального, ставка должна быть «плоской», а не прогрессивной. Вместо регионального и местного подоходного налога возможно предоставление субъектам Федерации (муниципальным образованиям) права вводить подушевой сбор с работающего населения (в фиксированной сумме, не превышающей установленный федеральным законом потолок, например, в привязке к уровню средней зарплаты по региону, муниципальному образованию). Наряду с упрощением администрирования это обеспечивает поступления в бюджеты по месту жительства, а не работы граждан.

50. При проведении реформы, особенно на ее начальном этапе, следует в максимальной степени применять «обмен» налоговыми поступлениями (налогами), по возможности не выходя за пределы фактически сложившихся пропорций разделения нало-

принцип «обмена»
налоговыми
поступлениями
(налогами).

говых доходов между уровнями бюджетной системы. Вариантами такого «обмена» являются: а) платежи за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами — полностью в федеральный бюджет, за пользование общераспространенными ресурсами — полностью в региональные бюджеты; б) налог с продаж — полностью в региональные бюджеты, налог на имущество — полностью в местные бюджеты; в) акцизы, уплачиваемые производителями подакцизных товаров, — в федеральный бюджет, акцизы, уплачиваемые оптовой торговлей, — в региональные бюджеты; г) налог на покупку иностранных денежных знаков и государственная пошлина — полностью в федеральный бюджет, налог на игорный бизнес и налог на вмененный доход (за исключением платежей во внебюджетные фонды) — полностью в местные бюджеты.

Финансовая помощь

Требованиям,
предъявляемым
к механизму
финансовой
помощи,...

51. Механизм предоставления финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям: а) разделение финансовой помощи на текущую, инвестиционную и «реформостимулирующую»; б) в рамках текущей поддержки — разделение финансовой помощи на реализацию «федеральных мандатов» и собственных расходных полномочий; в) в рамках текущей и инвестиционной поддержки — формулы с использованием объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала территорий (а не фактических расходов и доходов); г) прозрачность и проверяемость расчетов, их обеспеченность объективными и достоверными исходными данными, не являющимися предметом согласований; д) возможность реализовывать — в рамках единой методологии — приоритеты бюджетного выравнивания; е) в рамках «реформостимулирующей» помощи — открытость, объективность и прозрачность процедур и критериев отбора регионов.

...отвечает механизм,
предусматривающий
создание в составе

52. Исходя из этого, в составе федерального бюджета предполагается создать следующие фонды для оказания финансовой помощи субъектам Российской Фе-

федерального бюджета 5 фондов финансовой помощи.

дерации: 1) Фонд компенсаций (субвенций); 2) Фонд субсидий; 3) Фонд финансовой поддержки регионов; 4) Фонд регионального развития; 5) Фонд развития (реформирования) региональных финансов. Первые два фонда еще только предстоит создать, к 2001 г. будет завершено реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, остальные два фонда находятся в стадии становления. Аналогичный механизм может применяться на региональном уровне для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям.

Объем Фонда компенсаций должен соответствовать возложенным на субнациональные бюджеты «федеральным мандатам», а его средства — предоставляться всем без исключения субъектам Федерации.

53. Объем прямых «федеральных мандатов» — финансовых обязательств, непосредственно возложенных федеральными законами и решениями на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (социальные пособия и льготы, возможно, минимальный уровень заработной платы в бюджетной сфере и/или его повышение), должен быть жестко ограничен размером Фонда компенсаций. Средства этого фонда (субвенции) должны распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации для целевого финансирования через региональные бюджеты конкретных социальных обязательств, установленных федеральными законами. Первоначально это распределение может осуществляться пропорционально «приведенной» (с учетом индекса бюджетных расходов) численности населения субъектов Федерации «единой суммой», впоследствии — на основе формализованной оценки потребностей в финансировании соответствующих «федеральных мандатов» с учетом численности конкретных категорий населения. В любом случае, наряду с «вертикальным» выравниванием, Фонд компенсаций будет обеспечивать частичное «горизонтальное» выравнивание, поскольку в российских условиях распределение по территории страны налогового потенциала сильно отличается от распределения населения и расходных потребностей (в том числе «наведенных» федеральным законодательством). Так, 40% «региональной» части НДС собирается в 5 субъектах Федерации, доля которых в общей численности населения страны (с учетом удорожающих факторов) составляет всего 16%.

Со временем, по мере сокращения «федеральных мандатов», Фонд компенсаций может быть замещен Фондом субсидий, осуществляющим долевое софинансирование приоритетных расходов региональных бюджетов.

К 2001 г. должно быть завершено реформирование Фонда финансовой поддержки регионов с сохранением на среднесрочную перспективу его статуса и механизмов функционирования.

54. Фонд субсидий может быть создан на завершающих этапах реформы, когда будут сокращены прямые «федеральные мандаты» (и, соответственно, объем Фонда компенсаций) и увеличены собственные расходные полномочия регионов. Предоставляемые через этот фонд средства на частичное (долевое) финансирование образования, здравоохранения, социальной защиты населения позволят федеральному правительству более активно и целенаправленно влиять финансовыми методами на структуру расходов субнациональных бюджетов и проводимую на местах политику. При этом может одновременно достигаться «вертикальное» и «горизонтальное» выравнивание (в последнем случае — за счет дифференциации требований к софинансированию расходов регионами, например, от 10% для низкообеспеченных до 90% для высокообеспеченных регионов). В данный фонд могут быть также включены ныне действующие формы целевой финансовой помощи текущего характера (северный завоз, содержание автодорог). Размеры данного фонда будут зависеть от масштаба федерального вмешательства в регулирование расходов субнациональных бюджетов в рамках новой концепции государственных минимальных стандартов.

55. Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) в основном сохранит нынешний статус и принципы действия. Его средства (трансферты) должны будут распределяться между наименее обеспеченными регионами для выравнивания возможностей текущего финансирования собственных обязательств субнациональных властей. Распределение трансфертов будет осуществляться в рамках внедренной в 1999—2001 гг. методики. Ее основа — выравнивание общей бюджетной обеспеченности регионов с учетом объективных региональных факторов удорожания бюджетных услуг (индексов бюджетных расходов) и налогового потенциала территорий (индексов налогового потенциала, отражающих уровень и структуру валового регионального продукта). Различные соотношения двух частей фонда (первой — выравнивание относительно среднероссийского уровня, второй — выравнивание до гарантированного минимального уровня) позволяет в рамках единой методики и одних

и тех же исходных данных реализовывать различные приоритеты бюджетного выравнивания и региональной политики. После завершения перехода к новой методике распределения ФФПР должны быть утверждены относительно стабильные региональные параметры (индексы бюджетных расходов и налогового потенциала), притом что общие для всех регионов показатели (объем ФФПР, прогнозируемый рост налоговых доходов субъектов Российской Федерации, соотношение между первой и второй частями ФФПР, ограничения на относительные изменения объема трансфертов по сравнению с предыдущим годом) будут устанавливаться в ходе утверждения федерального бюджета на очередной год.

Фонд регионального развития может ориентироваться на выравнивание обеспеченности регионов объектами инфраструктуры, а также на привлечение частных инвестиций в депрессивные регионы.

56. Согласно действующей «Концепции реформирования межбюджетных отношений», в Фонде регионального развития должны быть сосредоточены средства федерального бюджета, направляемые на инвестиционные проекты и программы в регионах. Его средства целесообразно распределять (на основе формулы) в виде квот, которые субъекты Федерации могут использовать в течение 2–3-летнего периода, представляя (на основе софинансирования) конкретные инвестиционные проекты (главным образом по развитию социальной и производственной инфраструктуры). Кроме того, часть средств этого фонда может быть выделена для поддержки (для долевого софинансирования, предоставления гарантий) на конкурсной основе частных инвестиций, осуществляемых на территориях, получивших на основе объективных критериев (уровень безработицы, спад производства, моноотраслевая структура производства) статус депрессивных/отсталых регионов или «моноотраслевых» городов. В то же время создание данного фонда не является существенным элементом реформы межбюджетных отношений и может быть рассмотрено в рамках региональной политики с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

Фонд развития (реформирования) региональных финансов создается

57. Фонд развития (реформирования) региональных финансов должен в условиях несформированного рынка капиталов создать позитивные стимулы для региональных властей осуществлять экономические

для поддержки экономических и бюджетных реформ на региональном и местном уровнях.

Необходимо закрепить в федеральном законодательстве основные принципы и формы бюджетного выравнивания, а в рамках среднесрочного финансового планирования — определять объем различных фондов.

Необходимой предпосылкой

и бюджетные преобразования. Его средства будут предоставляться на конкурсной основе, в рамках четких процедур и критериев субъектам Федерации и муниципальным образованиям, финансово-экономическая политика которых отвечает определенным требованиям. Первоначально к формированию этого фонда может быть привлечен (бюджетозамещающий) заем МБРР. Кроме того, в рамках «реформостимулирующей» финансовой помощи могут быть созданы целевые фонды, непосредственно привязанные к структурным реформам в отдельных секторах экономики (например, в жилищно-коммунальном хозяйстве), являющихся основными источниками сокращения налоговой нагрузки на национальную экономику.

58. Основные подходы к формированию и распределению финансовой помощи должны быть определены федеральным законодательством и среднесрочным финансовым планом, при рассмотрении же ежегодного закона о федеральном бюджете могут корректироваться параметры, непосредственно связанные с приоритетами и условиями федеральной бюджетной политики на очередной год. На завершающем этапе реформы субъекты Российской Федерации должны иметь возможность самостоятельно рассчитывать основной объем финансовой помощи из федерального бюджета как на очередной бюджетный год, так и на среднесрочную перспективу (за исключением средств, распределяемых на конкурсной основе). Аналогичные принципы и механизмы оказания финансовой помощи должны действовать и в отношениях «субъект Федерации — муниципальные образования». В рамках государственных внебюджетных фондов (Пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, дорожного, занятости) территориальное перераспределение финансовых средств также должно осуществляться на основе формализованных, прозрачных и стабильных правил, при необходимости — с повышением уровня централизации доходов.

59. В целях реализации одного из ключевых требований реформы — поддержания для субнациональных

для введения жестких бюджетных ограничений является отказ от использования в течение бюджетного года взаимных расчетов и бюджетных ссуд.

бюджетов жестких бюджетных ограничений — в течение бюджетного года не должны применяться какие-либо формы финансовых перечислений в региональные бюджеты, не утвержденные в федеральном бюджете с разбивкой по регионам. Соответственно, из бюджетного законодательства, бюджетной классификации и отчетности должны быть исключены категории «средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов» и «бюджетные ссуды». Первые в случае необходимости могут быть заменены конкретными категориями целевой финансовой помощи в рамках соответствующих фондов, вторые — авансовыми трансфертами Фонда финансовой поддержки регионов или Фонда поддержки муниципальных образований (желательно с утверждением лимитов на их использование).

Управление субнациональными бюджетами

В федеральном законодательстве должен быть найден баланс между обязательными требованиями к субнациональным бюджетам и расширением самостоятельности субъектов Федерации (муниципальных образований) в «саморегулировании» бюджетного процесса.

Необходимо поддерживать использование субнациональными властями дополнительных,

60. Федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к субнациональным бюджетам и бюджетному процессу (базовая бюджетная классификация, бухгалтерская отчетность, учет и отчетность, процедуры исполнения, в том числе казначейские технологии), а также в ряде случаев к бюджетной политике субнациональных властей. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы. Значительная часть федерального бюджетного регулирования может быть передана на уровень субъектов Федерации (в том числе путем принятия на федеральном уровне «рамочных», типовых законов или разделов).

61. В дополнение к минимальным федеральным требованиям федеральное правительство должно поддерживать использование субнациональными властями дополнительных, более высоких стандартов качества управления и бюджетной политики. С этой целью на федеральном уровне может быть разрабо-

добровольно принятых на себя обязательств (стандартов) по управлению общественными финансами (Кодекс лучшей практики).

Наиболее жесткому федеральному регулированию должно быть подвергнуто выполнение финансовых обязательств субнациональными бюджетами.

В установленных случаях в отношении субнациональных бюджетов должен вводиться режим внешнего финансового управления.

Необходимо повысить качество

тан и регулярно обновляться Кодекс лучшей практики, опережающий в своем развитии законодательные требования. Субъекты Федерации и муниципальные образования, выполняющие — полностью или частично — требования этого Кодекса, могут иметь доступ к дополнительным финансовым ресурсам, предоставляемым федеральным бюджетом в рамках «реформостимулирующих» программ финансовой помощи, международными финансовыми организациями (инвестиционные займы, получаемые под гарантии федерального правительства у МБРР и ЕБРР), частными инвесторами и кредиторами (в результате получения официальных рейтингов кредитоспособности) и т.д.

62. Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств субнациональными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательные ограничения на уровень дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов, однако соответствующие разделы Бюджетного кодекса и других законов требуют существенной доработки. Значительная часть стандартов Кодекса лучшей практики также должна быть посвящена «саморегулированию» долговой политики субнациональных властей.

63. В случае «невынужденного» нарушения финансовых обязательств перед населением, бюджетополучателями и кредиторами, невыполнения установленных федеральным законодательством требований к управлению бюджетами, а также высокой (например, более чем на 50%) зависимости от финансовой помощи в отношении региональных (местных) бюджетов федеральным правительством может и в установленных случаях должен вводиться режим внешнего финансового управления. Федеральное законодательство (Бюджетный кодекс) должно четко регламентировать условия и порядок введения такого режима, а также его прекращения.

64. Действующие системы обучения и повышения квалификации финансовых работников недоста-

подготовки и профессиональный статус финансовых работников, в том числе за счет введения федерального сертификата «управляющий общественными финансами».

Необходимо усилить роль Минфина России по обеспечению выполнения требований федерального законодательства.

точно эффективны. Необходимо освоение таких современных методов управления общественными финансами, как использование среднесрочного финансового планирования, переход от кассового учета бюджетных операций к учету методом начислений, увязка бюджетного (бухгалтерского) учета с полным финансовым балансом субъекта Федерации (муниципального образования), использование систем мониторинга и управления полным долгом, применение индикаторов бюджетной результативности, методов разработки и оценки бюджетных инвестиционных проектов, формирования и конкурсного распределения государственного и муниципального заказа и т.д. Для повышения уровня подготовки и профессионального статуса работников финансовых органов Минфину России следует разработать и внедрить общедофедеральный многоуровневый сертификат «управляющий общественными финансами».

65. Должна быть существенно усилена роль Минфина России как органа, обеспечивающего выполнение единых «правил игры» для субнациональных властей в налогово-бюджетной сфере. При этом необходимо более четко установить функции и полномочия министерства по: а) оперативному (текущему) взаимодействию с бюджетами субъектов Федерации в процессе исполнения федерального бюджета; б) среднесрочному (до 3 лет) прогнозированию основных межбюджетных пропорций в увязке с идущими в различных секторах структурными реформами с выходом на конкретные плановые показатели очередного бюджетного года; в) развитию федерального законодательства по вопросам межбюджетных отношений и субнациональных финансов и г) установлению как обязательных, так и дополнительных (Кодекс лучшей практики) стандартов управления субнациональными финансами, их нормативно-методическому обеспечению и мониторингу (контролю) за соблюдением.

1.2. РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ: «ФЕДЕРАЛИЗМ, СОЗДАЮЩИЙ РЫНОК»⁷

Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 32–51
(в соавторстве с Дж. Литваком и Д. Сазерлэндом)

В числе серьезных препятствий на пути экономических реформ нередко называется состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации⁸. Их действующая система не создает должных стимулов у региональных и местных властей к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической политики, направленной на стимулирование деловой активности, развитие конкуренции и поддержку вновь возникающих частных предприятий. В результате в России сложился неблагоприятный по сравнению со многими другими странами с переходной экономикой предпринимательский и инвестиционный климат, характеризующийся чрезмерно высокими издержками входа на рынки, сборами, налогами и различными поборами⁹. Для его существенного улучшения необходимо изменить условия, в рамках которых действуют региональные и местные власти и должностные лица. На это и нацелена крупномасштабная реформа межбюджетных отношений, предусмотренная новой экономической программой российского правительства «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (2000 г.).

В ряде недавних исследований была предпринята попытка пересмотреть общепризнанные подходы к сфере бюджетного федерализма и накопленный в ней практический опыт. Многие содержащиеся в них положения относятся именно к развивающимся или переходным экономикам. Представители направления, получившего название «федерализм, сохраняющий рынок» («market-preserving federalism»), исходит из того, что оптимальная децентрализация бюджетной системы может послужить эффективным механизмом для формирования рыночной экономики и экономического ро-

⁷ Статья представляет собой сокращенный вариант доклада «Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей». Париж, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Центр по сотрудничеству со странами — нечленами ОЭСР. Январь 2001 г.

⁸ См., напр.: Обзор экономики Российской Федерации. ОЭСР. М.: Весь мир, 2000; Shleifer A., Treisman D. Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, Ma: The MIT Press, 1999.

⁹ См., напр.: Радаев В. Малый бизнес и проблемы деловой этики: надежды и реальность // Вопросы экономики. 1996. № 7.

ста¹⁰. В то же время в некоторых работах указывается на опасности бюджетной децентрализации, особенно в странах с развивающейся или переходной экономикой¹¹. Достоинства и недостатки децентрализации активно обсуждаются и в России. Какой способ борьбы против проведения нерациональной экономической политики и теневой деятельности субнациональных органов является более действенным — административное давление федерального центра или децентрализация? Эффективные реформы, скорее всего, должны предусматривать меры в обоих направлениях. Но как добиться их оптимального сочетания? В настоящей работе данный вопрос рассматривается в контексте нынешнего состояния бюджетного федерализма в России и оценки возможностей его реформирования с точки зрения теоретической точки зрения.

Межбюджетные отношения в России: современное состояние

После завершения периода «хаотичной децентрализации» межбюджетных отношений в середине 1990-х годов в России были установлены более или менее унифицированные подходы к разграничению доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, в значительной степени заменившие прежние индивидуальные двусторонние соглашения. Однако официальное законодательство и реальная практика межбюджетных отношений по многим аспектам далеки друг от друга. Поэтому для анализа и оценки сложившейся в России системы межбюджетных отношений необходимо их четко разграничивать.

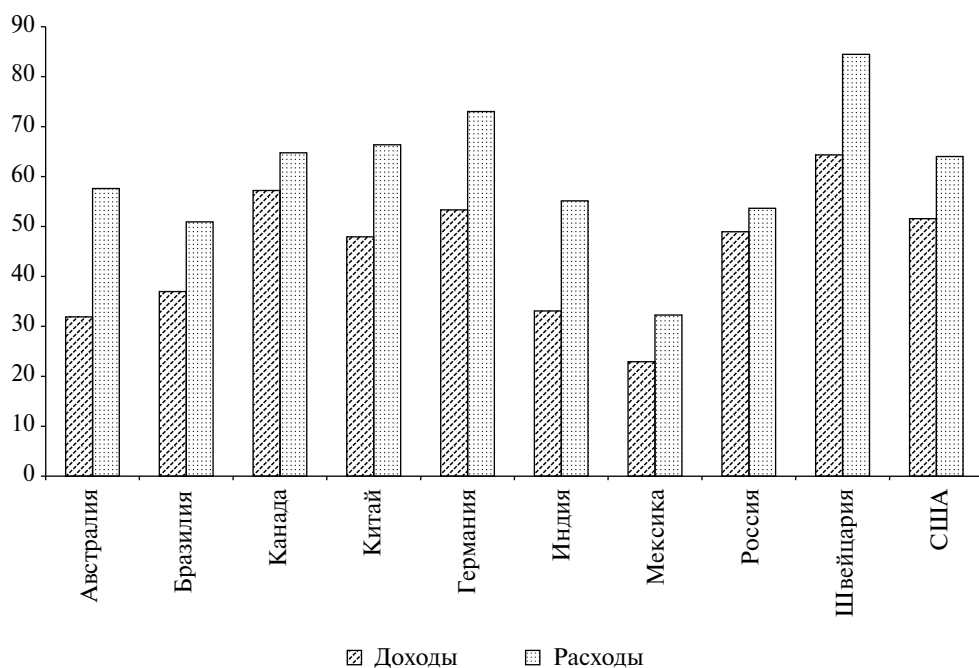
Двумя наиболее часто используемыми в экономических исследованиях критериями бюджетной децентрализации являются доля субнациональных бюджетов в общих доходах и расходах и соотношение собственных (налоговых) доходов и финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов. По обоим этим параметрам бюджетная система России выглядит достаточно децентрализованной. За 1990-е годы доля доходов (до трансфертов) субнациональных бюджетов в общих бюджетных доходах постепенно выросла с 40 до 56%. В 1999 г. она снизилась до 49%. В 2000 г. ее снижение продолжилось в основном вследствие роста федеральных доходов за счет экспортных пошлин и некоторых изменений в налоговом законодательстве. По данному параметру Россия близка к Китаю и некоторым экономически развитым федерациям, например, Германии и США, опережая (по степени децентрализа-

¹⁰ *Weingast B.* The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // *Journal of Law, Economics and Organisation*. 1995. Vol. 11. Spring.

¹¹ *Tanzi V.* Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. P. 295–316; *Fukasaku K., Mello de L., Jr.* Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: the Eperience of Large Developing Countries // *Fukasaku K., Hausmann R. (eds) Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*. Paris, OECD, 1998. P. 121–148.

ции) Бразилию, Индию и Мексику (см. рис. 1). Децентрализация расходов в бюджетной системе России ниже, чем доходов, что обусловлено относительно небольшим объемом финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов (см. рис. 2). Доля федеральных трансфертов (всех видов) в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 г. составляла около 15% в отличие от Индии, Китая и Мексики, где трансферты формируют более 30% доходов субнациональных бюджетов, а также Бразилии, где данный показатель превышает 25%.

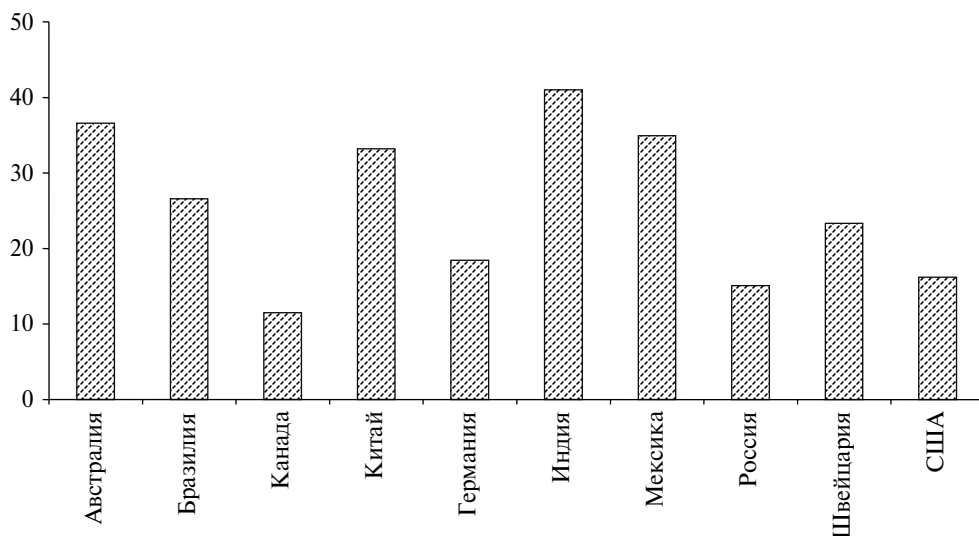
Однако с точки зрения формальной (законодательной) автономии ситуация выглядит совершенно иначе. Фактически сохраняются правовые основы сверхцентрализованной советской системы, которые в 1990-е годы по ряду направлений были даже усилены мерами по ограничению «легитимной» автономии субнациональных властей. Подавляющая часть их доходов и расход-



Примечание. Доходы всего до трансфертов, включая расщепляемые налоги. Данные по России за 1999 г., по Австралии и Германии за 1998 г., по Китаю, Швейцарии, США за 1997 г., по Индии за 1996 г., по Канаде за 1995 г., по Бразилии за 1994 г.

Рис. 1. Доля субнациональных бюджетов в доходах (до межбюджетных трансфертов) и расходах консолидированных бюджетов некоторых стран

Источники: ОЭСР; МВФ.



Примечание. Доходы всего до трансфертов, включая расщепляемые налоги. Данные по России за 1999 г., по Австралии и Германии за 1998 г., по Китаю, Швейцарии, США за 1997 г., по Индии за 1996 г., по Канаде за 1995 г., по Бразилии за 1994 г.

Рис. 2. Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах региональных (консолидированных) бюджетов в некоторых странах

Источники: ОЭСР; МВФ.

ных обязательств регламентируется властями более высокого, в основном федерального, уровня. Единая федеральная налоговая служба (министерство) собирает все виды налогов, большая часть налоговых поступлений поступает в Федеральное казначейство, которое затем расщепляет их между бюджетами разных уровней. Федеральные власти в рамках ежегодного закона о федеральном бюджете устанавливают нормативы отчислений от основных налогов в бюджеты регионов. Лишь около 15% «официальных» (отражаемых в отчетности) доходов региональных и местных бюджетов формируются за счет налогов, полномочия по управлению которыми в той или иной степени принадлежат соответствующим субнациональным властям (см. табл. 1), причем даже в отношении этих налогов действуют достаточно жесткие федеральные ограничения (в том числе по уровню максимальных ставок). Вступившие в силу нормы нового Налогового кодекса (часть 1 — 1999 г., часть 2 — 2000 г.) в еще большей степени ограничили автономию субнациональных властей, установив крайне узкий перечень региональных (местных) налогов и возможности по управлению ими.

В результате по степени налоговой самостоятельности субнациональных властей Россия значительно уступает большинству других федеративных го-

сударств, особенно таким, как Канада, Швейцария и США, где субнациональные власти обладают практически полной автономией в выборе налогов, базы налогообложения и налоговых ставок. С данной точки зрения бюджетная система России существенно более централизована, чем в Китае, Индии и Бразилии. Среди других федераций лишь Германия и Мексика имеют сопоставимый с Россией и весьма низкий уровень налоговой автономии субнациональных властей. При этом надо иметь в виду, что Германия и Мексика не являются столь крупными и внутренне неоднородными, как Россия. К тому же многие специалисты указывают, что чрезмерная централизация налоговых полномочий служит одной из причин низкой эффективности деятельности органов власти в обеих этих странах¹².

Что касается расходных полномочий субнациональных властей, то формально за регионами и муниципалитетами закреплены расходы на региональные и местные органы власти, находящиеся в их собственности (ведении) учреждения и организации, на выплату субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту, на содержание дорог регионального значения. Кроме того, они разделяют с федеральным уровнем ответственность за финансирование весьма аморфных «совместных расходов», включающих такие крупные статьи, как образование, здравоохранение, социальная политика, субсидии экономике. Действующее законодательство закрепляет расходные обязательства за бюджетами более низких уровней без предоставления им существенной автономии в определении их размеров и финансирования. С этой точки зрения большая часть расходных статей субнациональных бюджетов является объектом жесткого федерального регулирования. К тому же за 1990-е годы на региональные и местные бюджеты в соответствии с рядом федеральных законов были возложены значительные обязательства, не обеспеченные доходными источниками («нефинансируемые федеральные мандаты»). По данным Минфина России, общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов в 1999 г. был равен 60% расходов консолидированных бюджетов регионов, а общий размер мандатов — 170% расходов¹³. Таким образом, фундаментальные проблемы, связанные с нечетким и нерациональным разделением расходных полномочий, остаются нерешенными и, возможно, даже усугубились во второй половине 1990-х годов.

Проводимая в России в первой половине 1990-х годов политика бюджетного выравнивания характеризовалась как недостаточной прозрачностью, так и индивидуальным учетом текущих бюджетных потребностей регионов, что ослабляло стимулы и ответственность субнациональных властей. Однако затем технология распределения федеральных трансфертов между ре-

¹² О Германии см.: *Wurzel E.* Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany // OECD Economics Department Working Paper. 1999. No. 209. О Мексике см.: *Carenga M., Weingast B.* The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing and Good Governance. Mimeo, Stanford University, 2000.

¹³ Обзор экономики Российской Федерации. ОЭСР. С. 131.

Таблица 1

Структура доходов региональных и местных бюджетов, %

| | 1997 г.* | | 1998 г. | | 1999 г. | | 2000 г. (январь — июнь) | |
|----------------------------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|----------------------------|---------|
| | Региональ- ные | Местные | Региональ- ные | Местные | Региональ- ные | Местные | Региональ- ные | Местные |
| Доходы, всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| Налоговые доходы | 69 | 67 | 64 | 64 | 75 | 71 | 76 | 68 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| Расщепляемые налоги | 55 | 54 | 50 | 52 | 60 | 56 | 58 | 53 |
| регулирующие ¹ | 31 | 40 | 30 | 38 | 25 | 42 | 23 | 39 |
| из них: | | | | | | | | |
| налог на прибыль | — | 11 | — | 10 | — | 17 | — | 15 |
| закрепленные ² | 3 | 12 | 3 | 12 | 4 | 12 | 4 | 13 |
| с ограничением | | | | | | | | |
| максимальной ставки ³ | 21 | 2 | 17 | 2 | 31 | 2 | 31 | 1 |
| из них: | | | | | | | | |
| налог на прибыль | 19 | — | 15 | — | 20 | — | 25 | — |
| Другие налоги ⁴ | 13 | 8 | 14 | 12 | 15 | 15 | 18 | 15 |
| Неналоговые доходы | 6 | 2 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 |
| Поступления | | | | | | | | |
| из бюджетов других | | | | | | | | |
| уровней и внебюджетных | | | | | | | | |
| фондов | 24 | 31 | 30 | 32 | 19 | 25 | 18 | 28 |

* В статье данные за 1997 г. не публиковались, приведены справочно.

¹ Налоговые ставки и нормативы расщепления поступлений ежегодно устанавливаются органами власти более высокого уровня: а) для региональных бюджетов: НДС, подоходный налог с физических лиц, акцизы, платежи за использование природных ресурсов (кроме платы за недра и земельного налога);

б) для местных бюджетов: НДС, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на вмененный доход, платежи за использование природных ресурсов (кроме платы за недра и земельного налога).

² Налоговые ставки устанавливаются органами власти более высокого уровня, нормативы расщепления поступлений установлены федеральным законодательством:

а) для региональных бюджетов — плата за недра;

б) для местных бюджетов — плата за недра, налог с продаж, налог на имущество предприятий.

³ Налоговые ставки и нормативы расщепления поступлений в основном устанавливаются органами власти более высокого уровня с предоставлением региональным (местным) властям некоторых прав по изменению налоговых ставок (базы налогообложения) в пределах установленных федеральным законодательством максимальных значений (норм) и/или по введению дополнительных налоговых льгот:

а) для региональных бюджетов — налог на прибыль, единый налог на вмененный доход (юридические лица), налог на пользование автотрасс; б) для местных бюджетов — земельный налог.

⁴ Налоговые ставки, база налогообложения, налоговые льготы устанавливаются децентрализованно в рамках «рамочного» федерального законодательства:

а) для региональных бюджетов — налог с продаж, налог на имущество предприятий, лицензионные и регистрационные и лицензионные сборы, единый налог на вмененный доход (физические лица);

б) для местных бюджетов — лицензионные и регистрационные сборы, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налоги на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, другие местные налоги и сборы (подлежат отмене по мере введения налога с продаж).

Источник: Оценки ОЭСР на основе данных Минфина России.

гионами значительно улучшилась, и основная часть федеральной помощи была сконцентрирована в Фонде финансовой поддержки регионов (ФФПР). В рамках трехлетней программы правительства по реформированию межбюджетных отношений в 1999–2001 гг. методика и процедуры распределения средств ФФПР стали более прозрачными, жесткими и менее зависимыми от бюджетной политики конкретных регионов¹⁴. Новая методика также позволила перераспределить федеральную помощь в пользу наименее обеспеченных регионов. В то же время вне ФФПР до сих пор существуют менее прозрачные виды федеральной помощи регионам, такие как бюджетные ссуды разных видов, списания (отсрочки) долгов и так называемые взаимные расчеты.

Значительно меньший прогресс был достигнут на региональном уровне. Предполагалось, что принятие Закона «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 г.) сделает более стабильными правила распределения финансовой помощи муниципальным образованияам, однако на практике по ряду причин этого не произошло. В 2000 г. Минфин России выпустил методические рекомендации региональным властям, направленные на формирование более эффективной, основанной на опыте реформирования ФФПР политики трансфертов, однако они не являются обязательными для исполнения.

После принятия в 1993 г. федерального закона, позволившего региональным и местным властям практически без ограничений проводить заимствования, последовал резкий рост субнациональных долгов. Наличие разнообразных и весьма изощренных долговых инструментов усложняет оценку накопленного долга и кредитоспособности субнациональных администраций. Эти инструменты включают различные виды векселей, в том числе выпускаемых «уполномоченными» банками или другими контролируруемыми региональными властями структурами, прямые займы, гарантии. Согласно официальной отчетности, величина накопленного субнационального долга находится на весьма низком уровне (менее 2% ВВП), но в ней не учитываются многие виды долгов. Опираясь на выборочные данные по 53 субъектам Федерации, ОЭСР оценила общий размер субнационального долга и гарантий на уровне 8% ВВП, т.е. в 4 раза выше официальных данных¹⁵. По оценкам, в 1999 г. более 35% этих долгов и 46% гарантий относились к категории просроченных. В соответствии с более поздними расчетами Минфина России по состоянию на апрель 2000 г. почти 40% долгов региональных администраций являются просроченными.

Таким образом, главное различие между существующей в России «официальной» и реальной системами межбюджетных отношений состоит в том, что на практике субнациональные власти, прежде всего субъекты Федерации,

¹⁴ См.: Христенко В., Лавров А. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. 2001. № 3.

¹⁵ Обзор экономики Российской Федерации. ОЭСР.

обладают высокой степенью автономии¹⁶. Фактически действующая система характеризуется значительной децентрализацией как полномочий, так и ресурсов. Однако в условиях высокоцентрализованной «официальной» системы межбюджетных отношений эта автономия в основном проявляется в неформальных действиях.

Субнациональные органы власти имеют множество возможностей влиять на экономические структуры и финансовые институты, действующие на подведомственной им территории¹⁷. Это прямое и не прямое (через контролируемые структуры) участие в капитале, контроль за предоставлением коммунальных услуг, использование различных инспекций, уполномоченных взимать штрафы и сборы, связи с судебными, антимонопольными и налоговыми федеральными структурами, лицензирование, влияние на правоохранительные органы.

В таких условиях региональные администрации практически постоянно используют для предоставления и финансирования бюджетных услуг ресурсы предприятий и финансовых институтов. Во-первых, большинство крупных промышленных предприятий унаследовало от советских времен объекты социальной инфраструктуры, включая жилье, больницы, детские сады. Многие предприятия, прежде всего рентабельные, продолжают содержать эти объекты даже в том случае, если они формально переданы на баланс муниципалитетов. Что еще важнее, прибыльные предприятия обычно субсидируют региональную экономику в самых различных формах, таких как поддержание убыточных предприятий розничной торговли, строительство жилья, дорог, памятников, спортивных сооружений и т.д. В качестве компенсации они могут получать от администрации различные привилегии, включая явные или скрытые налоговые льготы, реструктуризацию задолженности, защиту от банкротства или конкуренции. К тому же администрации напрямую или через подконтрольные структуры часто являются крупными акционерами «бюджетообразующих» предприятий, а с учетом активизации в 1998–2000 гг. политики реструктуризации задолженности (в том числе налоговой недоимки), обмена долгов на акции, банкротств эта практика получила, по-видимому, еще большее распространение. Внешнее управление неплатежеспособными предприятиями также зачастую нахо-

¹⁶ Следующая далее часть этого раздела основана на материалах и данных, полученных ОЭСР в ходе посещения ее экспертами в 1998–2000 гг. 10 регионов (субъектов Российской Федерации). Во время этих визитов эксперты ОЭСР встречались с представителями региональных и местных администраций, территориальных органов федеральных структур, управлений Центрального банка, предприятий и финансовых институтов и обсуждали с ними вопросы субнациональных финансов и межбюджетных отношений.

¹⁷ В «Обзоре экономики Российской Федерации», подготовленном ОЭСР, представлен более детальный анализ основных инструментов «неформальной» политики региональных и местных властей, при этом особое внимание уделено периоду 1997–1999 гг. В настоящей работе авторы опираются на результаты этого анализа с учетом изменений, произошедших в 2000 г.

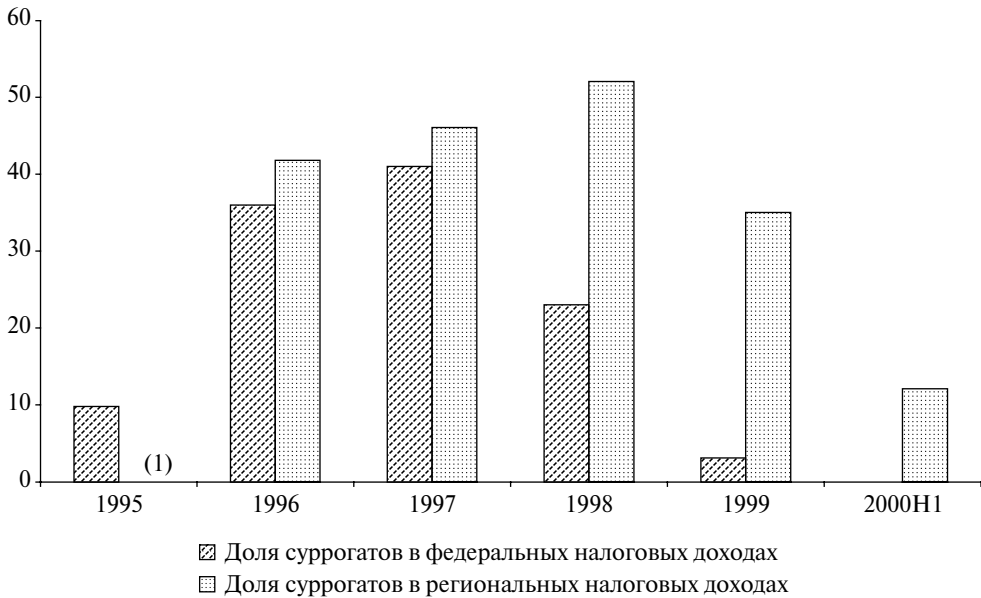
дится под контролем — по крайней мере, неявным — региональных администраций.

Региональные власти заинтересованы в таких двусторонних договоренностях с предприятиями по поводу прямого предоставления ими бюджетных услуг, поскольку появляется возможность не делить часть своих доходов с федеральным центром и обойти жесткое регламентирование расходов в рамках формальной системы межбюджетных отношений. В результате регион фактически получает 100% дополнительных (не попадающих в отчетность) доходов и полностью контролирует соответствующие расходы. Предприятия также могут быть заинтересованы в финансировании региональных бюджетных программ, ведь снижение прибыли ведет к сокращению их налоговых обязательств перед федеральными властями. Кроме того, многие регионы имеют один или несколько «уполномоченных» коммерческих банков, обслуживающих различные финансовые потоки региональных администраций, предоставляющих займы на покрытие бюджетного дефицита и выпускающие векселя для налоговых и бюджетных расчетов. С аналитической точки зрения весьма сложно отделить реальные бюджеты администраций от бюджетов контролируемых ими предприятий и финансовых институтов.

Создание субнациональными властями различных внебюджетных фондов представляет собой еще один способ проведения неформальной фискальной политики. Хотя официально они являются нелегитимными, в законодательстве существует множество пробелов. Например, такие фонды могут быть созданы независимыми некоммерческими организациями, неявно контролируемые региональными администрациями, которые вынуждают предприятия платить в эти фонды «добровольные» взносы. Особенно страдает от подобных поборов малый бизнес¹⁸. Такого рода фонды предоставляют региональным властям те же самые преимущества по уклонению от разделения доходов, с одной стороны, и по полному контролю за собственными расходами — с другой. Субнациональные власти также могут иметь специальные счета, на которые поступают различные штрафы, другие внебюджетные платежи, «сверхплановые» бюджетные средства, полученные от экономии определенных видов расходов. Это тоже позволяет им свободно пользоваться названными ресурсами. Средства, проходящие через такие счета, в среднем составляют около 5% доходов официальных бюджетов, однако в отдельных регионах этот показатель намного выше.

В подготовленном ОЭСР «Обзоре экономики Российской Федерации» особое внимание было уделено денежным суррогатам, прежде всего зачетам, как форме проведения на региональном уровне относительно автономной фискальной политики. Она характеризуется прямым контролем за распределением ресурсов (через выстраивание бартерных «цепочек»), разнообразными способами удержания в регионе большей доли расщепля-

¹⁸ См., напр.: *Радаев В.* Малый бизнес и проблемы деловой этики: надежды и реальность // Вопросы экономики. 1996. № 7.



Примечание. (1) — для 1995 г. данные отсутствуют.

Рис. 3. Удельный вес денежных суррогатов в налоговых доходах федерального и консолидированных бюджетов регионов в 1995–2000 гг., %

Источники: ОЭСР; Минфин России.

емых налогов, недостаточной прозрачностью (что позволяет манипулировать бухгалтерской и бюджетной отчетностью), уклонением от контроля со стороны федеральных органов, широкими возможностями по заключению индивидуальных налоговых договоренностей. Несмотря на то что в силу ряда факторов доля денежных суррогатов в официальных (отчетных) налоговых доходах субнациональных бюджетов заметно снизилась (см. рис. 3), они сохраняются и сегодня. Более того, есть основания полагать, что официальные данные существенно преувеличивают масштабы этого снижения. В настоящее время региональные власти применяют схемы, позволяющие им отчитываться об уменьшении удельного веса денежных суррогатов, одновременно продолжая широко задействовать их на практике, в том числе с использованием краткосрочных кредитов от «уполномоченных» коммерческих банков.

Из-за невозможности выполнения всех федеральных норм и мандатов в отношении бюджетных расходов у субнациональных властей появляется еще один важный инструмент неформальной бюджетной политики — выборочный секвестр расходных обязательств. Так, упомянутые выше 25 наиболее крупных федеральных мандатов, указанных регионами в опросе 1999 г.,

в среднем были профинансированы только на 31%¹⁹. В какой степени выполнять те или иные обязательства, решают субнациональные власти. В то время как в 1996—1998 гг. суммарный кассовый дефицит консолидированных бюджетов регионов оставался на уровне около 1% ВВП, дефицит с учетом неисполненных обязательств по 25 наиболее крупным федеральным мандатам, по ориентировочным оценкам ОЭСР, достигал как минимум 5,5% ВВП.

Альтернативы реформ

Противоречие между формальной централизацией и неформальной автономией субнациональных властей обуславливает возникновение ряда серьезных проблем. Во-первых, высокоцентрализованная формальная система ослабляет финансовую ответственность на региональном и местном уровнях управления. Во-вторых, вынужденно «теневая» налогово-бюджетная политика субнациональных властей способствует их ориентации на установление коррумпированных отношений с предприятиями.

Для устранения указанного противоречия необходимо признать формальную автономию субнациональных властей и одновременно реализовать меры по ограничению сферы проводимой ими неформальной политики. Однако стратегия российского правительства во второй половине 1990-х годов была направлена на сокращение как формальной, так и неформальной автономии регионов. В настоящее время федеральным правительством рассматриваются предложения по отмене крупного регионального налога — налога с продаж, а также по переводу субнациональных бюджетов на исполнение в территориальные органы Федерального казначейства.

Подобная стратегия вполне объяснима. На федеральном уровне широко распространено мнение о том, что в начале переходного периода произошла слишком резкая и слишком быстрая децентрализация и необходимо восстановление утраченных федеральным центром позиций. Кроме того, стремление к большему федеральному регулированию оправдывалось многочисленными примерами нерациональной экономической политики, широко распространенной коррупции и противодействия реформам на региональном уровне.

Тем не менее все попытки ужесточить федеральный контроль за регионами в лучшем случае дали неоднозначные, а в худшем — отрицательные результаты. Регионы компенсировали сужение своей автономии расширением сферы неформальной бюджетной деятельности. Усиление нагрузки на региональные бюджеты за счет федеральных мандатов не способствовало проведению ответственной бюджетной политики и еще более расширило возможности для перекладывания финансовой ответственности на федеральный центр. Региональные и местные власти не будут ощущать реальную

¹⁹ С другой стороны, невыполнение этих обязательств приводит ко все более широкому распространению блокирования бюджетных счетов по судебным искам.

ответственность за состояние своих бюджетов и последствия принимаемых решений до тех пор, пока не получат подлинную финансовую самостоятельность в рамках четких и практически выполнимых требований бюджетного законодательства.

В то же время децентрализация может привести к весьма негативным последствиям. Как показали А. Шлейфер и Д. Трейсман, высокая (по крайней мере, неявно) налогово-бюджетная автономия региональных властей в России обусловила сокращение доходов федерального бюджета и усиление общей несбалансированности бюджетной системы в 1995–1998 гг.²⁰ Большая часть недостатков децентрализации и автономии связана с так называемыми «мягкими» бюджетными ограничениями, благодаря которым субнациональные власти могут оказывать давление на федеральный центр с целью покрытия «непредвиденных» финансовых обязательств или устранения угрозы банкротства²¹. Если федеральное правительство по политическим или иным причинам не в состоянии установить жесткие бюджетные ограничения, децентрализация властных полномочий не только не приведет к повышению экономической эффективности, но и может подорвать макроэкономическую стабильность. Некоторые экономисты связывают кризисы в Аргентине в 1980-х годах и в Бразилии в 1980 г. — начале 1990-х годов именно с такими «мягкими» бюджетными ограничениями²².

Применительно к развивающимся и переходным экономикам К. Фукасаку и Л. де Мелло обнаружили статистически значимую обратную зависимость между сбалансированностью бюджетной системы и степенью ее децентрализации, измеренной долей субнациональных бюджетов в общих бюджетных расходах и долей трансфертов из центрального бюджета в их доходах²³. Дж. Родден показал зависимость дефицита бюджетов от высокой доли трансфертов в доходах субнациональных бюджетов и меньших ограничений на субнациональные заимствования²⁴. Приняв во внимание ряд других факторов, Д. Трейсман установил, что федеративные государства в среднем испытывают больше трудностей, пытаясь снизить высокие темпы инфляции²⁵.

²⁰ *Shleifer A., Treisman D. Op. cit.*

²¹ Концепция «мягких» бюджетных ограничений была предложена Я. Корнаи (*Kornai J. The Soft Budget Constraints // Kyklos. 1986. Vol. 39. No. 1. P. 3–30*) и затем частично формализована М. Деватрипонтом и Е. Маскином (*Dewatripont M., Maskin E. Credit and Efficiency in Centralised and Decentralised Economies // Review of Economic Studies. 1995. Vol. 62. No. 4. P. 541–555*).

²² См.: *Dillinger W., Web S. Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brasil. Mimeo, World Bank, 1999.*

²³ *Fukasaku K., Mello de L., Jr. Op. cit.*

²⁴ *Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World. Mimeo, MIT, 1999.*

²⁵ *Treisman D. Decentralisation and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? Mimeo, 1999.*

Р. Берд подчеркивает, что федеративные страны с развивающейся или переходной экономикой зачастую попадают в «ловушку» несоответствия налоговой базы субнациональных властей их расходным обязательствам²⁶. В этих условиях децентрализация, как правило, сопровождается чрезмерным увеличением федеральных трансфертов и нарастанием политических трудностей при их распределении по жестким критериям и процедурам.

Еще один принципиально важный вопрос касается механизма, увязывающего более высокую ответственность и большую самостоятельность субнациональных властей. Реалистичная формальная система межбюджетных отношений с четким разграничением налогово-бюджетной ответственности является для этого необходимым, но не всегда достаточным условием. О. Бланшар и А. Шлейфер уделили особое внимание данной проблеме, предположив, что именно она определяет основополагающие различия между Россией и Китаем с точки зрения межбюджетных отношений²⁷. Демократические институты в России все еще слабы для того, чтобы обеспечить достаточную политическую ответственность избираемых населением региональных лидеров. К тому же вплоть до недавнего времени федеральные власти имели весьма ограниченные возможности для воздействия на губернаторов и региональные администрации в случае неэффективного управления или нарушений федерального законодательства. Китай, напротив, обладает высокоцентрализованной политической системой с вертикальной иерархией и соподчинением должностных лиц, что позволяет центру смещать явно коррумпированных должностных лиц в провинциях.

О. Бланшар и А. Шлейфер утверждают, что угроза отстранения от должности может иметь первостепенное значение для чиновников регионального уровня при выборе между политикой, ориентированной на проведение реформ, и установлением коррумпированных отношений с предприятиями. Таким образом, по их мнению, децентрализация бюджетной системы России должна сопровождаться усилением политической централизации. Проведенная в стране в 2000 г. реформа (создание федеральных округов, реорганизация Совета Федерации) выглядит шагом именно в этом направлении. Установленный федеральными законами механизм по усилению финансовой ответственности на региональном уровне действительно является ключевой предпосылкой для эффективной децентрализации бюджетной системы России. Исходя из этого, и в «Обзоре» ОЭСР, и в программе российского правительства предлагается разработать законодательную базу института банкротства региональных администраций с возможным или даже обязательным введением вышестоящими властями внешнего финансового управления.

²⁶ Bird R. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment // IMF Working Paper. 1999. No. WP/99/165.

²⁷ Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without Political Centralisation: China versus Russia // NBER Working Paper. 2000. No. 7616.

Основные направления реформы межбюджетных отношений

Предлагаемая нами реформа межбюджетных отношений опирается на идеи концепции «федерализма, сохраняющего рынок», сформулированной Б. Уэйнгастом и некоторыми другими авторами. Согласно этой концепции, решающую роль в успешном экономическом развитии ряда стран сыграло сочетание следующих пяти условий: 1) наличие эффективного федеративного устройства (имеется несколько уровней власти с четко установленными полномочиями и ответственности); 2) высокая степень автономии субнациональных властей в проведении экономической политики в пределах их территорий; 3) общественное признание полномочий центральных властей по обеспечению функционирования единого рынка и отсутствие барьеров для перемещения товаров и факторов производства; 4) разделение доходов между уровнями власти и заимствований в рамках жестких бюджетных ограничений; 5) наличие институциональной устойчивости при разграничении полномочий и ответственности, которая не может быть нарушена в одностороннем порядке или по договоренности органов власти.

Эффективная стратегия реформирования межбюджетных отношений в России может опираться на ряд преимуществ «федерализма, сохраняющего рынок». Для реализации такой стратегии необходимы действия в следующих направлениях: обеспечение законодательно закреплённой автономии региональных и местных властей с четким разграничением налоговых и расходных полномочий; уточнение расходных обязательств субнациональных властей и наличие законодательных гарантий их автономного финансирования за счет достаточной собственной налоговой базы; передача с регионального на федеральный уровень дополнительных доходов и расходных обязательств с постепенной децентрализацией финансовых ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе; создание правовой базы для введения института банкротства и внешнего финансового управления субнациональными бюджетами; реформирование политики трансфертов с целью повышения ее прозрачности и стабильности; обеспечение федеральными властями свободы торговли и мобильности факторов производства, а также соблюдения базового федерального законодательства экономического характера, в частности, закона о конкуренции²⁸.

Реализация названных мер будет способствовать большей независимости «официальной» налогово-бюджетной политики субнациональных

²⁸ В общем виде эти предложения были сформулированы в «Обзоре экономики Российской Федерации», подготовленном в ОЭСР. См. также: Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики. 2000. № 8; раздел о реформе межбюджетных отношений экономической программы российского правительства («Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»), разработанной весной и одобренной в июле 2000 г.

властей, напрямую свяжет финансовое состояние региональных и местных бюджетов с ее результатами. Региональные и местные власти будут самостоятельно управлять своими («официальными») расходами и отвечать за соотношение «издержек» и «выгод» принимаемых ими решений. Возникающая в рамках жестких бюджетных ограничений конкуренция между регионами за привлечение инвестиций усилит заинтересованность региональных властей в проведении политики, ориентированной на экономические реформы и содействие экономическому росту. Четкие и реально выполнимые требования бюджетного законодательства позволят федеральному центру добиваться их безусловного соблюдения, что повысит бюджетную ответственность субнациональных властей и приведет к сокращению их неформальной деятельности. Поскольку предлагаемые меры существенно уменьшают заинтересованность региональных и местных органов власти в «теневых» бюджетах, они станут более действенными по сравнению с любым ужесточением прямого федерального контроля за субнациональными финансами.

Увеличение размеров федерального бюджета. По нашему мнению, расширение «официальной» автономии региональным и местным властям должно сопровождаться — по крайней мере, в краткосрочной перспективе — увеличением относительных размеров федерального бюджета. Во-первых, на федеральном уровне можно более эффективно управлять значительной частью расходов на социальную защиту населения, за которые в настоящее время отвечают субнациональные власти. Только федеральное правительство способно учесть в своей политике межрегиональные диспропорции в уровне жизни населения и налоговом потенциале. Кроме того, в результате конкуренции субнациональных властей за привлечение инвестиций объем средств, выделяемых регионами и муниципалитетами на социальную поддержку населения, может резко сократиться. Усиление непосредственного участия федерального правительства в социальной защите населения уменьшило бы потребность регионов в финансовой помощи регионам общего (нецелевого) характера. Во-вторых, передача финансовой ответственности за федеральные мандаты федеральному центру должна способствовать их оптимизации и сокращению. В-третьих, создание законодательной базы для обеспечения финансовой ответственности и жестких бюджетных ограничений для субнациональных властей, а также повышение квалификации персонала их финансовых органов потребуют определенного времени. В этих условиях вряд ли целесообразно рекомендовать передачу на субнациональный уровень ответственности за половину бюджетных доходов и расходов. В дальнейшем, по мере формирования механизмов, обеспечивающих финансовую самостоятельность и ответственность регионов, развития конкуренции между ними и ослабления социального неравенства, доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны должна расти, а федерального — сокращаться.

Автономия в области бюджетных расходов. Необходимо совершенствование законодательства, обеспечивающего «официальную» автономию суб-

национальных властей в области бюджетных расходов. В Бюджетный кодекс следует внести поправки, не только четко разграничивающие расходы между уровнями бюджетной системы, но и гарантирующие права субнациональных властей самостоятельно определять размеры, структуру и порядок финансирования расходов регионального и местного характера. По предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции Российской Федерации) должны быть приняты отдельные «отраслевые» законы, направленные на разграничение расходных полномочий и обеспечение автономии субнациональных властей по конкретным позициям. В целом надо стремиться к полной автономии того или иного уровня власти в определении объема, структуры и финансировании определенных видов расходов. Однако в таких важных областях совместного ведения, как образование и здравоохранение, может оказаться эффективным (дополнительное) доленое софинансирование региональных и местных расходов за счет федеральных субсидий, предоставление которых могло бы быть увязано с соблюдением в регионах общенациональных минимальных стандартов количества и качества соответствующих бюджетных услуг.

Следует освободить субнациональные власти от бремени нефинансируемых федеральных мандатов. Значительная их часть должна быть отменена в законодательном порядке, а финансовая ответственность за оставшиеся передана на федеральный уровень. Необходимо законодательно запретить возложение на субнациональные власти нефинансируемых или частично финансируемых федеральных мандатов. Для остающихся федеральных мандатов по расходам на социальную защиту населения могут быть предусмотрены два основных варианта: финансирование непосредственно из федерального бюджета или предоставление регионам целевых субвенций на их выполнение. Второй вариант позволит более эффективно использовать административные и информационные преимущества региональных и местных властей, а также избежать сбоев в финансировании этих расходов при их передаче в федеральный бюджет. Однако его серьезным недостатком является возможность торга и связанная с этим необъективность и нестабильность в распределении соответствующих субвенций²⁹.

Следует отказаться от федерального регулирования заработной платы в бюджетной сфере, финансируемой из региональных и местных бюджетов. Такое регулирование может считаться особым видом федерального нефинансируемого мандата, составляющего около 20–30% расходов субнациональных бюджетов. Обеспечение реальной самостоятельности и ответственности региональных и местных властей, предоставление им адекватных налоговых полномочий, стабильность в распределении федеральных трансфертов долж-

²⁹ В ряде недавних исследований эффективность федеральных целевых грантов как инструмента политики трансфертов поставлена под сомнение. См.: *McKinnon R., Nechyba T. Competition in Federal States: The Role of Political and Financial Constraints* // Forejohn J., Weingast B. (eds) *The New Federalism: Can the States Be Trusted?* Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1997. P. 3–61.

ны создать предпосылки для децентрализации полномочий по установлению уровня зарплаты и регулированию численности занятости в бюджетной сфере.

Повышению качества управления расходами на субнациональном уровне способствовала бы разработка оценочных критериев и стандартов «лучшей практики» бюджетной политики субнациональных властей. Необходимо публичное, максимально широкое распространение среди населения и потенциальных инвесторов основанных на них рейтингов региональных и местных администраций.

Автономия в налоговой политике. Широкое применение в России расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы давало возможность ограничивать общий размер финансовой помощи регионам. Однако в целом недостатки системы расщепления налоговых поступлений превосходили ее преимущества. Расщепление налоговых поступлений включает элемент политического торга, что уже само по себе предполагает его «мягкость». Действующее законодательство, позволяющее федеральным властям ежегодно менять нормативы расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, делает процесс разделения доходов крайне политизированным и неэффективным.

По нашему мнению, нынешнюю систему расщепляемых налогов необходимо заменить практикой четкого закрепления каждого налога за тем или иным уровнем бюджетной системы. Кроме того, должны быть существенно расширены права региональных и местных властей по введению налогов и определению их ставок. Только при этих условиях региональные и местные администрации будут полностью ответственными за состояние своих бюджетов. Новый Налоговый кодекс содержит крайне узкий перечень региональных и местных налогов, но и в этих рамках в налоговое законодательство могут быть внесены поправки, направленные на расширение налоговой базы и полномочий субнациональных властей, в частности, за счет предоставления им права вводить надбавки к ставкам по федеральным налогам и снятия ограничений по установлению ставок и определению налогооблагаемых баз по региональным и местным налогам. Самостоятельность субнациональных властей можно повысить за счет формирования их собственных налоговых и казначейских служб.

Согласно классической теории, потребностям региональных и местных органов власти в наибольшей степени отвечают налоги с недвижимой или формируемой на месте налоговой базой, что позволяет избежать негативных внешних эффектов и других проблем в управлении ими³⁰. Однако, как было показано Р. Бердом, в распоряжение региональных властей могут поступать такие крупные налоги, как, например, налог с продаж или (региональный) НДС³¹. Не так давно введенный в России региональный налог с продаж является стабильным источником доходов для субнациональных бюджетов и

³⁰ См., напр.: Oates W. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1972.

³¹ Bird R. Op. cit.

может стать основой реальной налоговой автономии региональных властей. Даже связанные с ним внешние эффекты могут способствовать проведению более ответственной налоговой политики на местах.

Финансовая ответственность и субнациональные заимствования. Сложившаяся в 1990-е годы в России система межбюджетных отношений не обеспечивала должной ответственности субнациональных властей за собственную платежеспособность, эффективное управление финансами, соблюдение федерального законодательства. Частично это было обусловлено крайне высокой централизацией «официальных» межбюджетных отношений, что делало весьма сложным и даже нерациональным возложение на регионы такой ответственности. Формирование их системы с выполнимыми и едиными для всех требованиями, четким разграничением расходных и налоговых полномочий — основополагающее условие для формирования ответственности и подотчетности субнациональных властей.

В то же время нужны дополнительные механизмы для обеспечения ответственности региональных и местных властей за проводимую ими финансовую политику. Недавнее принятие закона, позволяющего Президенту России отстранять от должности глав администраций субъектов Федерации в случае неоднократного нарушения ими федеральных законов, уже усилило влияние федерального центра на регионы. Кроме того, финансовую ответственность субнациональных администраций можно повысить путем законодательного закрепления института банкротства (неплатежеспособности) субнациональных администраций и введения вышестоящими органами власти режима временного внешнего финансового управления. Хотя такой механизм нетипичен для федеративных государств, специфика российских условий, в том числе слабость формирующихся демократических институтов, по нашему мнению, оправдывает подобную меру.

После кризиса августа 1998 г. возможности заимствований на финансовых рынках у большинства регионов крайне незначительны. До тех пор пока федеральное правительство четко дает понять потенциальным кредиторам, что оно не будет гарантировать субнациональные заимствования, эти ограничения останутся весьма жесткими даже при отсутствии формальных запретов на эмиссию регионами долговых инструментов. Несмотря на это, региональные администрации могут оказывать давление на действующие на их территориях предприятия и финансовые институты, поэтому введение дополнительных временных ограничений на субнациональные заимствования представляется разумным. Однако большинство их должно быть постепенно отменено в целях развития рынка региональных заимствований и конкуренции между регионами за более высокие кредитные рейтинги.

Федеральные трансферты. Описанное выше четкое разделение расходных и налоговых полномочий повысит эффективность принимаемых в последнее время мер по повышению прозрачности и объективности распределения федеральных трансфертов, по усилению их целевой направленности и концентрации в наименее обеспеченных регионах.

Автономия на местном уровне. С учетом размера территории многих субъектов Российской Федерации содействие налогово-бюджетной автономии местных органов власти является важнейшей частью предлагаемой реформы. Здесь могут применяться те же самые принципы и подходы, что и в отношении автономии региональных властей: четкие расходные полномочия и ответственность, наличие адекватной налоговой базы с правом введения собственных налогов, отсутствие нефинансируемых мандатов и т.д. Однако вопрос о бюджетной автономии местных властей весьма непрост.

Согласно закону об общих принципах организации местного самоуправления, каждое поселение может получить статус муниципального образования. Это усложняет условия для реформирования межбюджетных отношений, поскольку многообразие муниципальных образований (как уже существующих, так и способных появиться при делегировании на местный уровень налоговых полномочий) затрудняет выработку и применение общих механизмов, обеспечивающих их самостоятельность и ответственность. Кроме того, в правовом отношении муниципальные образования даже не входят в систему органов государственной власти, что создает серьезные проблемы в предоставлении им тех или иных расходных или налоговых полномочий.

Возможный выход из положения — создание в субъектах Федерации более крупных, чем большинство муниципальных образований, территориальных единиц, имеющих органы государственной власти. Практически такие единицы (большие города и бывшие административные районы) уже существуют. Одни из них имеют статус муниципальных образований, другие являются территориальными подразделениями региональных администраций, взаимодействующими с более мелкими муниципальными образованиями. Рамочным федеральным законодательством можно было бы установить общие принципы создания третьего, местного, уровня государственной власти с выборными властями, не заменяющего, а дополняющего местное самоуправление. В этом случае в федеральном законодательстве за местными органами государственной власти могли бы быть четко закреплены бюджетные и налоговые права и обязанности. При этом каждому поселению по-прежнему должно гарантироваться право на получение статуса муниципального образования с соответствующими ему налоговыми полномочиями и расходными обязательствами. Однако государственные функции (в области образования, здравоохранения и т.д.) должны быть переданы вновь созданным местным органам государственной власти, непосредственно взаимодействующим (в том числе на договорной основе) с органами местного самоуправления.

В российских условиях успешное обеспечение реальной автономии местного уровня власти в огромной степени зависит от региональных властей и их интересов. Когда (если) субъекты Федерации получают законодательно установленную финансовую самостоятельность, у них появится заинтересованность в создании аналогичных условий для местных органов власти. Таким

образом, упорядочивание налогово-бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации станет важнейшим фактором развития эффективного местного самоуправления.

Экономическая программа российского правительства 2000 г. и перспективы реформы межбюджетных отношений

В своей экономической программе российское правительство одобрило комплексную реформу межбюджетных отношений, идеология которой во многом совпадает с предложениями, содержащимися в настоящей работе и в «Обзоре экономики Российской Федерации», подготовленном ОЭСР. В данной программе четко указывается, что «региональные органы власти и управления должны обладать полномочиями и значительной самостоятельностью в проведении налогово-бюджетной политики»³². Предлагается внести поправки в Бюджетный кодекс, направленные на упорядочивание расходных полномочий, укрепление самостоятельности властей разных уровней и их ответственности за финансирование принимаемых решений. В программе заявлена цель перейти от расщепления налоговых поступлений к принципу «один налог — один бюджет» с возможностью создания в будущем самостоятельных региональных налоговых и казначейских органов. Должно быть принято законодательство по вопросам неплатежеспособности субнациональных властей и введения для них внешнего финансового управления с внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс. НДС следует полностью зачислять в федеральный бюджет, притом что 15% его величины, ранее поступавшие в региональные бюджеты, будут направлены в Фонд компенсаций, создаваемый для финансирования (через региональные бюджеты) наиболее крупных из остающихся федеральных мандатов. В дальнейшем, по крайней мере, часть этих мандатов должна быть переведена в федеральный бюджет и финансироваться через Федеральное казначейство. Будет продолжена реформа механизма трансфертов, в том числе отменены так называемые «взаимные расчеты» и введены долевыми субсидии для софинансирования расходов региональных бюджетов на образование и здравоохранение с учетом федеральных стандартов количества и качества предоставляемых бюджетных услуг. В других разделах правительственной программы подчеркивается необходимость обеспечения единого экономического пространства и устранения барьеров для перемещения рабочей силы, инвестиций, других факторов производства. Наконец, в ней указывается на возможность проведения реформы на местном уровне управления.

Реализация различных положений данной программы уже началась. Закон о федеральном бюджете на 2001 г. предусматривает зачисление 100%

³² Программа Правительства России, разд. 2.3.1.

НДС в федеральный бюджет, а 99% подоходного налога — в консолидированные бюджеты регионов. Это может рассматриваться как конкретный шаг к закреплению различных налогов за разными уровнями бюджетной системы. В 2001 г. создан Фонд компенсаций для финансирования двух крупных федеральных мандатов: пособий на детей и социальной защиты инвалидов. Еще один мандат, связанный с предоставлением льгот военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов, полностью переведен на финансирование из федерального бюджета. Начиная с 2001 г. распределение трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов практически не будет зависеть от налоговой и бюджетной отчетности, что создаст стимулы для более рациональной и ответственной финансовой политики в регионах.

Вместе с тем планы реформирования межбюджетных отношений в России до конца не разработаны и остаются предметом острых дискуссий. Некоторые из предложений российского правительства в отношении налоговой реформы, в том числе включенные в его экономическую программу, не соответствуют цели повышения налоговой автономии субнациональных властей. Практически все крупные налоги предлагается сделать федеральными, что еще больше усилит зависимость региональных и местных бюджетов от доходных источников, непосредственно регулируемых федеральным центром. Планируется отменить региональный налог с продаж и сохранить формирование субнациональных бюджетов за счет отчислений от федеральных налогов. По нашему мнению, налоговая автономия субнациональных властей является ключевым элементом всей реформы межбюджетных отношений, без которого другие меры, направленные на повышение финансовой ответственности и сокращение неформальной бюджетной активности, не дадут ожидаемого результата.

Правительственной программой предусматривается передача полномочий и ответственности за социальную защиту населения на региональный (субъекты Федерации) уровень, что противоречит предлагаемой в рамках реформы межбюджетных отношений идее расширения прямой федеральной ответственности в данной области. Сочетание централизации налоговой политики и децентрализации социальной политики может подрывать усилия по деполитизации трансфертов и введению для субнациональных властей жестких бюджетных ограничений. Отсутствие последних, в свою очередь, свело бы на нет преимущества бюджетной автономии. Один из факторов проведения на субнациональном уровне ответственной и эффективной налогово-бюджетной политики — усиление роли федерального центра в формулировании и финансировании мер в области социальной политики.

Законодательно закрепленная бюджетная автономия субнациональных властей является ключевым условием успешной реализации экономической программы российского правительства, улучшения предпринимательского и инвестиционного климата и в конечном счете достижения устойчивого экономического роста. Нельзя требовать от региональных и местных администраций и должностных лиц проведения ответственной бюджетной поли-

тики, если они не располагают официальными полномочиями по принятию решений. При сохранении нынешнего положения субнациональные власти по-прежнему будут обладать высокой степенью неформальной автономии, используя различные формы «теневой» политики, приводящие к коррупции, ухудшению предпринимательского климата и искажению условий равной конкуренции. Реальная ответственность за состояние дел в регионе может быть обеспечена только официально (законодательно) признанной автономией субнациональных властей. По нашему мнению, российский бюджетный федерализм на данном этапе не в полной мере отвечает критериям «федерализма, сохраняющего рынок», но по своей сути он должен быть «федерализмом, создающим рынок».

1.3. МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСФЕРТОВ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ РЕФОРМЫ 1999—2001 гг.

Аналитические доклады РЕЦЭП.
Российско-европейский центр экономической политики.
Июнь 2001 г. (в соавторстве с В.Б. Христенко)

Принятием закона «О федеральном бюджете на 2001 г.» завершился предусмотренный «Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.» переход к новой методике распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Фактически в течение последних двух лет была проведена реформа одного из ключевых элементов системы межбюджетных отношений — механизма выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. В настоящей работе рассматриваются ее основные результаты.

Необходимость реформы механизма финансовой поддержки регионов

В бывшем СССР сбалансированность территориальных бюджетов достигалась утверждением основанных на многочисленных ведомственных нормах расходов и индивидуальных нормативов отчислений от доходных источников (главным образом налога с оборота). Централизованные дотации применялись в ограниченном масштабе (например, в конце 1980-х годов из республиканского бюджета РСФСР их получили лишь 4 автономные республики — Дагестан, Калмыкия, Тува и Якутия) только в случае невозможности «сбалансирования» бюджетов нормативами отчислений. При этом фактиче-

ски применялось согласование как расходов, так и доходов методом «от достигнутого» с ориентацией на существующую бюджетную сеть и прямое восполнение «расчетного дефицита». Данная система могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного подчинения региональных и местных органов управления. Однако в любом случае она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

В 1991—1993 гг., в условиях стихийной децентрализации, бюджетное выравнивание проводилось с применением дифференцированных и крайне нестабильных нормативов отчислений от основных федеральных налогов (прежде всего НДС). Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, однако она распределялась без сколько-нибудь четких критериев и процедур в рамках индивидуальных согласований и политического торга. Данная система фактически воспроизводила прежние подходы к бюджетному выравниванию, что в условиях формирования рыночной экономики и политической децентрализации привело к острому бюджетному кризису.

В результате проведенной в конце 1993 г. — начале 1994 г. реформы межбюджетных отношений для подавляющего большинства субъектов Федерации были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе единой методики и формализованных критериев³³. Тем самым было положено начало применению общепризнанных в международной теории и практике инструментов и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности. Это несколько улучшило ситуацию, однако в целом проведенная реформа оказалась, во-первых, недостаточно последовательной и, во-вторых, методологически уязвимой.

Начиная с 1996 г. вновь стал усиливаться субъективизм в распределении финансовой помощи регионам, чему способствовали как политические причины, так и недостатки принятой в 1994 г. методики распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Последняя по-прежнему опиралась на категорию «расчетный дефицит», предусматривая прямое сопоставление расходов и доходов, которые определялись на основе отчетных данных со сложной и недостаточно прозрачной процедурой их пересчета в «условия планового года». Распределение трансфертов не опи-

³³ Обоснование внедренной в 1994—1995 гг. методики распределения трансфертов ФФПР, анализ проблем, связанных с ее применением и совершенствованием, см.: *Игудин А.Г.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации // *Финансы*. 1994. № 2; *Игудин А.Г.* Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // *Финансы*. 1996. № 8.

ралось на четкие критерии (в результате дотационный регион в итоге мог обогнать недотационный регион по уровню бюджетной обеспеченности) и не создавало стимулов для региональных властей сокращать нерациональные расходы и повышать собираемость налогов. При проведении расчетов имелись возможности для индивидуальной корректировки (в ходе обязательного «согласования» с регионами) исходных данных, что изначально делало их результаты неустойчивыми к политическому лоббированию. Как следствие, в 1996–1998 гг. ни одно из представленных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу распределений трансфертов в составе материалов к федеральному бюджету не было принято без внесения в него существенных и, как правило, малообоснованных изменений. По сути, Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации выполнял функции «прикрытия» для сохранения прежней практики индивидуальных договоренностей и торга (не случайно трансферты стали называть не иначе как «пресловутые»). Наконец, в течение бюджетного года перечисление трансфертов происходило неравномерно, что объяснялось не только политическими, но и заложенными в методике трансфертов сугубо техническими причинами (пересчет по долям от фактического объема Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, использование дифференцированных нормативов отчислений от НДС, необходимость минимизации заложенных при распределении трансфертов перекосов).

Теоретически будучи на порядок более прогрессивным, чем советская и «ранняя российская» практика, применявшийся в 1994–1998 гг. механизм трансфертов не был доведен до своего логического завершения — полностью формализованной, объективной и прозрачной системы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Его недостатки начали необоснованно распространяться на сам принцип формализованного распределения финансовой помощи, что, в свою очередь, стало одним из дополнительных факторов усугубления кризиса региональных финансов и обострения взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации.

Переход к новой методике трансфертов

В конце 1997 г. — начале 1998 г. созданной по решению Правительства Российской Федерации рабочей группой был разработан и рассмотрен ряд альтернативных подходов к проведению реформы межбюджетных отношений, в том числе 4 варианта методики распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации (совпадающие по общей ориентации на повышение прозрачности и объективности механизма выравнивания, но заметно различающиеся в его критериях, процедуре и системе стимулов для региональных властей)³⁴. В апреле 1998 г. на рассмотрение правительства

³⁴ См.: Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации (проект). Комиссия по экономической реформе при Правительстве Российской Федерации.

были вынесены 2 варианта: модифицированная методика 1994–1995 гг. Научно-исследовательского финансового института при Минфине России и основанная на разработках Института экономики переходного периода, а также ряда экспертов из других организаций методика выравнивания приведенных доходов. Правительством Российской Федерации был одобрен второй вариант методики, который в составе «Концепции реформирования межбюджетных отношений» был направлен на согласование с Государственной Думой и Советом Федерации в рамках специально созданной для этого Рабочей группы (впоследствии получившей неофициальное название «трехсторонняя Рабочая группа»). В мае — июле 1998 г. Рабочая группа рассмотрела и в целом одобрила (с некоторыми изменениями и оговорками) предложенную правительством «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.», в том числе составляющую ее основу новую методику распределения трансфертов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862 «Концепция» была одобрена, она стала первой в российской практике официальной программой реформирования межбюджетных отношений.

Включенная в «Концепцию» методика распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации содержала базовую формулу расчетов и основной критерий бюджетного выравнивания (приведенные среднедушевые доходы), а также предусматривала поэтапный переход к нормативной оценке расходных потребностей и налогового потенциала. Таким образом, были установлены ключевые элементы и основные направления формирования нового механизма выравнивания бюджетной обеспеченности.

Как и предполагалось, переход к новой методике распределения трансфертов был осуществлен в 3 этапа при формировании и утверждении федерального бюджета на 1999, 2000 и 2001 гг. (табл. 1).

В 1999 бюджетном году были внедрены новая формула расчета трансфертов и ее ключевой элемент — индекс бюджетных расходов. В качестве последнего использовалось отношение средних по группе регионов бюджетных расходов по отчету за 1997 г. к среднероссийскому уровню. Регионы были сгруппированы по географическому принципу (по экономическим районам с выделением зоны Севера и горных территорий) с учетом фактически сложившегося уровня среднедушевых расходов. Бюджетные доходы оценивались по прежней методике — на основе отчетных данных 1997 г., приведенных в условия 1999 г. Распределение трансфертов проводилось в один этап по принципу «гарантированного минимума». В целях смягчения вполне ожидаемых резких сдвигов в распределении трансфертов по сравнению с 1998 г. были введены (на основе формул) ограничения в 35% на изменение долей регионов в Фон-

Федерации. Минфин России, 1998 (февраль); *Игудин А.Г.* Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях?; *Улюкаев А.В.* Система межбюджетных отношений в Российской Федерации. Доклады на заседании Рабочей группы (декабрь 1997 г.) // *Финансы*. 1998. № 2.

Таблица 1

Формирование новой методики трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации в 1999–2001 гг.

| Основные элементы | Новая методика | | | |
|---|---|---|--|---------|
| | Прежняя методика | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. |
| Принцип формирования размера ФФПР (при утверждении бюджета) | 14% налоговых доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин) | То же с возможной формализацией расчета объема ФФПР | | |
| Источник финансирования ФФПР (при исполнении бюджета) | 14% налоговых доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин) | Доходы федерального бюджета | | |
| Составные части ФФПР | Нет | 2 части с разными принципами распределения (80 : 20) | | |
| Оценка доходов регионов | Отчетные данные МНС о налоговых доходах регионов в условиях планового года | То же с элементами налогового потенциала (ВРП) | Индекс налогового потенциала на основе ВРП | |
| Оценка расходных потребностей | Отчетные данные о бюджетных расходах регионов | Индекс бюджетных расходов (подушешные нормативы, коэффициенты удорожания) | | |
| Группировка регионов | 3 группы | 3 группы, экономические районы, горные территории | Не применяется | |

Окончание табл. 1

| Основные элементы | Прежняя методика | Новая методика | | | |
|---|---|--|---|--|-----------------|
| | | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. Прогноз |
| Критерий распределения трансфертов | 1. Средние доходы по группе регионов 2. Соотношение доходов и расходов | Приведенные доходы (до гарантированного минимума) | Приведенные доходы (до гарантированного минимума) | Приведенные доходы (потенциал): 1) относительно среднего уровня; 2) до гарантированного уровня | |
| Форма утверждения и перечисления трансфертов | % от общего размера Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации | | | В абсолютных суммах | |
| Целевая направленность трансфертов | Нет | | | Средства на «северный завоз» и компенсации энерготарифов (в 2000 г. — пособия на детей) | Нет |
| Компенсационные механизмы сдвигов в распределении трансфертов | Неформализованные при проведении и утверждении расчетов | Ограничения (35%) изменений долей по сравнению с 1998 г., дополнительная помощь | 5% ФФПР, распределяются по особой методике | При распределении дополнительных доходов | Нет |
| Процедура | Правительство (Минфин) — разработка; Госдума и Совет Федерации — рассмотрение и утверждение | Правительство (Минфин) — разработка; трехсторонняя Рабочая группа — рассмотрение и одобрение; Государственная Дума и Совет Федерации — утверждение | | | |

де финансовой поддержки субъектов Федерации относительно уровня 1998 г. Кроме того, часть средств была зарезервирована для дополнительной «компенсации потерь» и распределена по специально разработанным формулам в апреле — мае 1999 г. Впервые в бюджетной практике методика и распределение трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации до их внесения в Государственную Думу рассматривались специально созданным по инициативе правительства согласительным органом — трехсторонней Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, что сразу же позволило жестко закрепить принцип «неизменяемости» распределения трансфертов внутри Государственной Думы.

Только после того как был осуществлен переход к новой формуле расчетов, появилась возможность ее развития. В методике, предложенной на 2000 бюджетный год, содержался целый ряд принципиально важных нововведений.

Во-первых, индекс бюджетных расходов стал рассчитываться не по данным бюджетной отчетности, а на основе объективных и, как правило, стабильных статистических параметров, таких как районные коэффициенты к зарплате, уровень цен, коммунальных тарифов, демографическая структура населения, транспортная доступность.

Во-вторых, поскольку данные о фактических расходах больше не использовались, появилась возможность проведения расчетов индексов бюджетных расходов для каждого региона в отдельности, а не в среднем по тем или иным группам. Это позволило не только точнее учесть региональные особенности, но и повысить прозрачность и объективность методики, поскольку любая группировка регионов в той или иной степени является условной (на что неоднократно обращалось внимание при обсуждении методики 1999 г.).

В-третьих, при расчете доходов регионов впервые использовались (в качестве поправочного коэффициента) оценки налогового потенциала. Хотя в основном оценка налоговых доходов проводилась прежним методом, это позволило в явном виде ввести в расчеты второй после оценки расходных потребностей принципиальный элемент схемы бюджетного выравнивания.

В-четвертых, трансферты стали рассчитываться и утверждаться не в долях от Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а в абсолютных суммах. «Долевое» распределение трансфертов, по замыслу, должно было способствовать повышению заинтересованности регионов в собираемости налогов. Однако на практике такие стимулы не действовали хотя бы потому, что основная часть налогов собирается в недотационных регионах. Кроме того, резко усложнились расчеты между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Переход к абсолютным суммам улучшил условия бюджетного планирования на региональном уровне и вернул трансферты в общий для всех расходных статей порядок исполнения федерального бюджета.

В-пятых, в состав трансфертов были включены средства на «северный завоз» и субсидии к энерготарифам. Хотя данные средства имеют целевой характер, их включение в состав трансфертов обосновывалось тем, что допол-

нительные потребности регионов, связанные с «транспортными» или «энергетическими» факторами, учтены при оценке бюджетной обеспеченности и по своей сути являются расходами всей бюджетной сферы.

Наконец, в целях усиления стимулов для поддержки экономического развития, а также обеспечения вариантности расчетов Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации был разделен на 2 части (подробнее см. ниже).

Как и в 1999 г., методика и распределение трансфертов Фонда, в том числе выбор пропорций между первой и второй частями Фонда, были утверждены трехсторонней Рабочей группой и в последующем Государственной Думой не изменялись. «Компенсационные» выплаты были ограничены распределением по особой методике (в зависимости от динамики трансфертов по сравнению с 1999 г.) примерно 5% Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации.

Основным нововведением 2001 г. стало использование при оценке налоговых доходов регионов принципиально нового показателя — индекса налогового потенциала, полностью заменившего отчетные налоговые доходы. Были также внесены корректировки в методику расчета индекса бюджетных расходов (в частности, расширен круг учтенных расходов, формализована оценка фактора транспортной доступности). Впервые были проведены «формульные» расчеты включенных в составе трансфертов средств на «северный завоз», что значительно повысило прозрачность и объективность их распределения между субъектами Федерации. «Компенсационные» выплаты были полностью вынесены за пределы Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации³⁵.

Методика, применявшаяся при распределении трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации на 2001 г., является максимально полной реализацией заложенных в «Концепции реформирования межбюджетных отношений» принципов, полностью соответствует общепризнанным в международной теории и практике требованиям и может стать основой законодательно закрепленного механизма бюджетного выравнивания на среднесрочную перспективу.

Цели и принципы бюджетного выравнивания

Главная цель распределения трансфертов, ради которой и создается Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации, — повысить возможности субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание на максимально высоком уровне, доступ граждан независимо от

³⁵ Регионам с сокращающимися по сравнению с расчетным уровнем 2000 г. трансфертом в 2001 г. предусмотрено предоставление дополнительной финансовой помощи в размере, эквивалентном примерно 1,3% Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Эта цель является «территориальным» аспектом принципа социальной справедливости.

Как и при других ее проявлениях, достижение этой цели чревато побочными негативными последствиями, в частности, проявлениями иждивенчества, искажениями стимулов для реципиентов и обострением политических конфликтов. Поэтому распределение трансфертов должно, как минимум, не препятствовать достижению:

а) экономической эффективности — формированию и поддержанию долгосрочных институциональных стимулов для региональных властей проводить структурные преобразования, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;

б) бюджетной ответственности — управлению общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;

в) политической консолидации — достижению общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, созданию условий для эффективного выполнения региональными властями своих полномочий в рамках гражданского общества, упрочению территориальной целостности страны.

Методика распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации на 2001 г. полностью отвечает этим требованиям.

Единственный критерий распределения трансфертов — уровень реальной обеспеченности, т.е. удельный (в расчете на душу населения) налоговый потенциал региона с учетом факторов и условий, ведущих к удорожанию (удешевлению) стоимости сопоставимого (стандартного) набора бюджетных услуг. При одних и тех же исходных данных и объеме Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации может проводиться по двум принципам.

Первый принцип — «пропорциональное выравнивание»: распределение трансфертов проводится пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности от среднего по Российской Федерации уровня (см. рис. 1)³⁶. Данный вариант, способствуя выравниванию бюджетной обеспеченности, одновременно сохраняет различия в исходной бюджетной обеспеченности регионов, что создает достаточно сильные стимулы для развития собственного налогового потенциала.

Второй принцип — выравнивание до «гарантированного минимума»: бюджетная обеспеченность всех дотационных регионов в результате распределения трансфертов повышается до одного и того же — максимально возможного при заданном объеме Фонда финансовой поддержки субъектов

³⁶ Предложен в: Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. 1998. № 7.

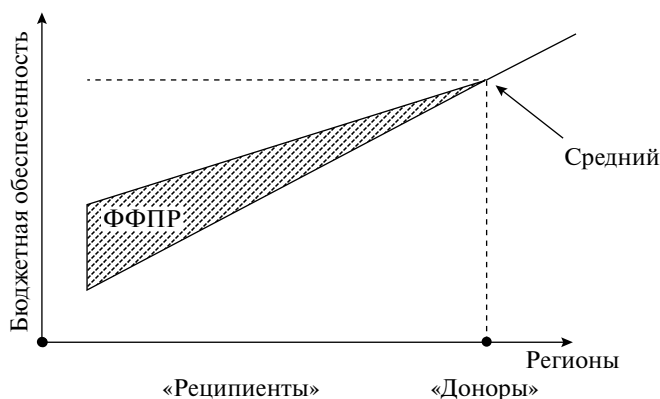


Рис. 1. Распределение трансфертов по принципу «пропорционального выравнивания»

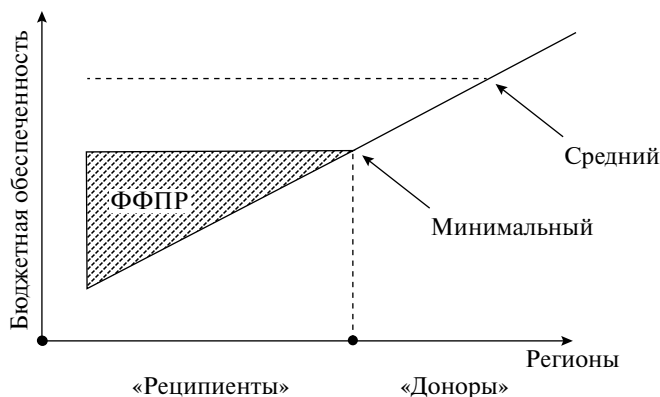


Рис. 2. Распределение трансфертов по принципу «гарантированного минимума»

Федерации — уровня (см. рис. 2)³⁷. В данном случае весь объем финансовой помощи концентрируется только в наименее обеспеченных регионах, однако при этом они лишаются стимулов для саморазвития.

Компромиссным вариантом, впервые введенным по инициативе Минфина России при распределении трансфертов на 2000 г., является разделение Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации на две части, каждая из которых распределяется по своим критериям (первая — по принципу пропорционального выравнивания, вторая — по принципу гарантированного

³⁷ Предложен в 1997 г. Институтом экономики переходного периода в рамках методики выравнивания приведенных доходов.

минимума). Помимо возможности выбора между критериями экономической эффективности (первая часть) и социальной справедливости (вторая часть), это создает возможность вариантного распределения трансфертов без нарушения исходных расчетов. При рассмотрении проекта бюджета на 2000 г. Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений был выбран вариант 80:20 (в пользу первой части), который затем был сохранен и на 2001 г. (см. рис. 3).

Данный вариант обеспечивает повышение бюджетной обеспеченности регионов с душевыми доходами ниже среднего уровня, особенно существенно — для наименее развитых регионов. Тем самым достигается главная цель распределения трансфертов.

Экономическая эффективность обеспечивается как минимум двумя способами. Во-первых, как видно из последнего рисунка, ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже догнать какой-либо из регионов, не получающих трансфертов. Таким образом, опора только на собственные доходы в любом случае выгоднее ориентации на трансферты. Во-вторых, для «средне-дотационных» регионов (т.е. получающих только первую часть трансфертов) повышение собственных доходов не приводит к аналогичному снижению трансфертов, а падение собственных доходов не полностью компенсируется трансфертами. Таким образом, для значительного числа регионов сохраняются заинтересованность «подниматься» и опасения «снижаться» по линии собственных доходов. Эти стимулы и антистимулы отсутствуют только для высокодотационных регионов, не имеющих сколько-нибудь существенного налогового потенциала.

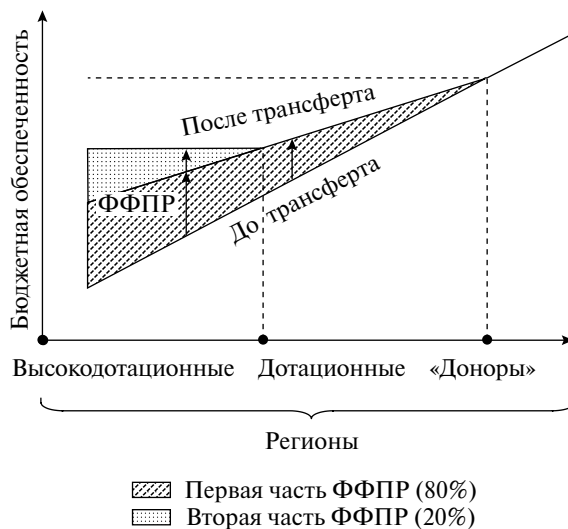


Рис. 3. Комбинированный вариант распределения трансфертов

Бюджетная ответственность достигается принципиальным отказом от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах. Ведь если распределять трансферты по отчетным доходам и расходам, да еще согласуемым с регионами (а именно это делалось до перехода к новой методике), то больше средств получит тот, кто больше утаит доходов, «покажет» больше расходов и, вообще, лучше умеет «согласовывать» исходные данные. В результате объективно появляется заинтересованность в занижении доходов, в переводе их во внебюджетные фонды, в необоснованном предоставлении льгот, завышении расходов, накоплении долгов, искажении бюджетной отчетности и т.д. Для противодействия этой практике необходимо сопоставлять налоговый потенциал и расходные потребности регионов на основе объективных и проверяемых (в том числе чисто статистическими методами) показателей, как можно в меньшей степени контролируемых получателями финансовой помощи.

Политическая консолидация достигается прежде всего абсолютной прозрачностью исходных данных, воспроизводимостью (проверяемостью) расчетов, открытым и гласным их обсуждением. Кроме того, серьезными преимуществами обладает двухзвенная структура Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Бюджетное выравнивание — по определению политический процесс, в котором должны участвовать разные ветви и уровни власти. Чрезмерная жесткость любого из предлагаемых вариантов в конечном счете может обернуться его полной противоположностью — индивидуальной «подгонкой» расчетов под нужды наиболее влиятельных (активных) регионов. Сама возможность изменения в ходе бюджетного процесса соотношения между первой и второй частями Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а значит, и изменения распределения трансфертов между регионами с различным уровнем бюджетной обеспеченности позволяет четко разграничить сугубо технические и политические аспекты методики, способствуя формированию традиций открытого обсуждения и принятия действительно политических решений, с одной стороны, и защищая распределение трансфертов от индивидуального лоббирования — с другой. При этом, как показывает опыт рассмотрения бюджета на 2001 г., объективное несовпадение региональных интересов делает соотношение между двумя частями Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации весьма устойчивым, что минимизирует основной недостаток двухзвенной структуры Фонда — потенциальную нестабильность распределения трансфертов.

Проблемы оценки бюджетной обеспеченности регионов

Результаты бюджетного выравнивания определяются оценкой исходной (до распределения трансфертов) бюджетной обеспеченности регионов. Последняя обычно измеряется налоговыми ресурсами, имеющимися (остающимися) в распоряжении региональных и местных властей для финансирования закрепленных за ними расходов, тем или иным образом соотношенными

с расходными потребностями. Налоговые ресурсы, в свою очередь, зависят от уровня и структуры экономического развития регионов, расходные потребности — от численности и структуры населения и стоимости производства единицы бюджетных услуг.

Как уже отмечалось, принципиальное требование к оценке налоговых ресурсов — использование показателей экономического потенциала, а не фактически собранных налогов. Существует несколько теоретических методов оценки налогового потенциала регионов, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки³⁸.

Необходимо отметить, что в рамках действовавшей в 1994–1998 гг. методики, по сути, применялся один из таких методов (разновидность так называемой «репрезентативной налоговой системы»), когда налогооблагаемые базы по отчетам налоговых органов по каждому региону и виду налогов умножались на планируемые ставки и нормативы расщепления. Однако в российских условиях он не обеспечивал требуемых объективности, прозрачности и «нейтральности» к налоговым усилиям из-за массового уклонения от уплаты налогов, высокой доли теневой экономики, нестабильного налогового законодательства, заинтересованности региональных (местных) администраций в «укрывании» налоговых доходов, возможностей лоббирования, зависимости налоговых органов и предприятий от региональных администраций. Более того, можно даже указать на недостаточную заинтересованность самих территориальных налоговых органов в предоставлении объективной и достоверной отчетности о налогооблагаемых базах, поскольку «разверстка» планов по сбору налогов в федеральный бюджет (а значит, и отчислений в бюджеты регионов) вплоть до недавнего времени в основном осуществлялась методом «от достигнутого»³⁹.

В качестве альтернативы в новой методике был использован также известный метод оценки налогового потенциала регионов на основе показателя валового регионального продукта (ВРП)⁴⁰. Это обобщающий показатель ре-

³⁸ Применительно к России их анализ впервые был проведен в: *Мартинес Х., Боекс Дж.* Анализ альтернативных показателей фискального потенциала регионов Российской Федерации. Рабочий доклад Министерству финансов Российской Федерации в рамках проекта USAID «Налоговая и бюджетная реформа в Российской Федерации» (1997 г.). См. также: *Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И.* Оценка налогового потенциала и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Научные труды № 24Р. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2000.

³⁹ С 1999 г. Министерство налогов и сборов разрабатывает налоговые паспорта регионов, которые, как предполагается, позволят повысить объективность планирования налоговых доходов федерального бюджета в территориальном разрезе.

⁴⁰ Более точно, в методике используется сумма добавленных стоимостей отраслей экономики. С учетом того что с 2001 г. косвенные налоги либо сокращаются, либо в основном будут поступать в федеральный бюджет, это лишь повышает точность оценок. Кроме того, из расчетов исключена добавленная стоимость сельского хозяйства, более 90% кото-

зультатов экономической деятельности, региональный аналог (с некоторыми модификациями) показателя валового внутреннего продукта (ВВП), который используется для оценки налогового потенциала страны в целом при разработке федерального бюджета. Показатель ВРП публикуется Госкомстатом России с 1994 г. Методика его расчета, несмотря на ряд остающихся трудностей, постоянно совершенствуется. Как и любой статистический показатель (в том числе, например, численность населения), он является оценочным, однако возможное (не более) снижение точности расчетов с излишком компенсируется его большей независимостью от региональных администраций и налоговых органов, отсутствием у предприятий явной заинтересованности искажать статистическую отчетность, «проверяемостью» статистическими моделями и методами, хотя бы самым общим («отраслевым») учетом теневой экономики, возможностями проведения независимых альтернативных оценок.

В рамках методики трансфертов был разработан принципиально новый способ учета при оценке налогового потенциала отраслевых особенностей экономики регионов. Его суть — в расчете «вложенных» друг в друга поправочных коэффициентов, отражающих различия в налоговой нагрузке на разные отрасли экономики. Поскольку, например, промышленность на 1 руб. добавленной стоимости генерирует больше налоговых поступлений, чем ЖКХ, для регионов с более высоким удельным весом промышленности в ВРП расчетная оценка налогового потенциала «автоматически» повышается, и наоборот. При этом, как оказалось, даже нет необходимости в расчете абсолютных уровней налоговых нагрузок на те или иные отрасли, достаточно знать их соотношение, определяемое прямым сопоставлением отраслевой структуры добавленной стоимости (продукции) и налоговых поступлений. Хотя в практическом применении этого метода имеется ряд нерешенных проблем (в частности, неполная сопоставимость отраслей в статистической и налоговой отчетности, отсутствие данных о добавленной стоимости по отраслям промышленности), в основном они носят сугубо технический характер. Налоговый (по России в целом) и статистический (по регионам) учет по сопоставимому и более подробному набору отраслей (прежде всего в промышленности), для которого имеется вся первичная информация, может существенно повысить надежность оценок налогового потенциала регионов (в том числе для целей планирования федеральных доходов в территориальном разрезе).

В итоге был разработан показатель «индекс налогового потенциала» (ИНП), характеризующий относительные (в расчете на душу населения по сравнению со среднероссийским уровнем) возможности экономики регионов — с учетом их уровня развития и структуры — генерировать налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

рой производится населением и налогами практически не облагается (во многих субъектах Федерации добавленная стоимость сельскохозяйственных предприятий отрицательна, доля отрасли в суммарных налоговых доходах субъектов Федерации не превышает 2%).

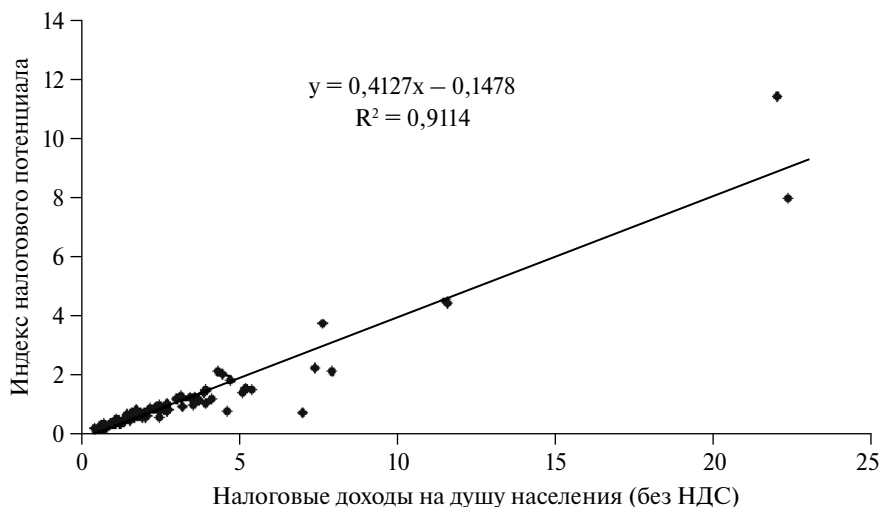


Рис. 4. Взаимосвязь между индексом налогового потенциала (1998 г.) и налоговыми доходами субъектов Федерации (1999 г.)

По расчетам Центра фискальной политики (см. рис. 4), между расчетными значениями индекса налогового потенциала и фактическими налоговыми поступлениями в бюджеты субъектов Федерации имеется статически значимая зависимость, доказывающая правомерность его использования в бюджетном выравнивании. При этом следует особо подчеркнуть, что при любой оценке налогового потенциала (в том числе применявшейся в прежней методике трансфертов) полного совпадения быть не может в принципе. Более того, метод, дающий 100%-ное совпадение с фактическими поступлениями, является либо «избыточным» (проще отслеживать только налоговые доходы), либо, что более вероятно, не вполне корректным с точки зрения методики и/или источников данных, поскольку в нынешних российских условиях достаточно трудно представить, что во всех регионах прилагаются одинаковые налоговые усилия.

При обсуждении концепции индекса налогового потенциала приводились два основных и взаимоисключающих критических замечания. С одной стороны, указывалось на неправомерность использования при распределении трансфертов данных о ВРП за 1998 г., с другой — высказывались опасения о «дестимулировании» в результате использования показателя ВРП регионов к экономическому развитию⁴¹. Теоретически в методике могли бы использо-

⁴¹ Следует особо подчеркнуть, что и в рамках прежней методики проводилось не прогнозирование налоговых доходов субъектов Федерации, а пересчет отчетных данных в условиях нового налогового и бюджетного законодательства. В этом отношении новая методика сохраняет ранее действующий принцип: пока нет абсолютно прозрачной и формализованной методики (модели) прогнозирования экономического развития территорий, распределение трансфертов должно проводиться по отчетным, а не по прогнозным данным.

ваться прогнозные оценки Минэкономразвития России о динамике ВРП в 1999–2001 гг., однако это снизило бы объективность и прозрачность расчетов. При этом сопоставление отчетных данных 1998 г. с прогнозом Минэкономразвития показывает, что сдвиги в относительном уровне ВРП (в расчете на душу населения по сравнению со среднероссийским значением) незначительны.

Что еще более важно, переход от отчетных к прогнозным значениям действительно привел бы к ослаблению экономических стимулов, поскольку произошло бы перераспределение трансфертов в пользу регионов с меньшими (в том числе по субъективным причинам) темпами экономического роста. Использование же базового 1998 г. фактически «оставляет» в регионах результаты экономического развития за 1999–2001 гг. С учетом того что для большинства регионов удельный вес трансфертов в общих доходах не превышает 10–15%, это обеспечивает достаточные стимулы как для поддержки экономического роста, так и для сокращения масштабов теневой экономики, поскольку дополнительные налоговые доходы будут получены уже в 2001 г., а возможное негативное влияние на размер трансфертов более высоких темпов экономического роста по сравнению с другими регионами скажется не ранее 2004 г. Более того, видимо, целесообразно в еще большей степени ослабить влияние территориальных различий в экономическом росте на распределение трансфертов путем использования при оценке налогового потенциала данных о ВРП в среднем за 3 последних отчетных года (например, для 2002 г. — 1997–1999 гг.). В любом случае прежняя методика, в которой применялись данные о начисленных налогах, имела намного более сильные «антистимулы» не только для экономического развития (приводила к росту налоговых доходов), но и для повышения собираемости налогов (либо показа их в налоговой отчетности).

Следует также особо выделить проблему несовпадения регионов по экономической деятельности (производству ВРП) и уплате налогов. Здесь есть как минимум два аспекта.

Во-первых, в России существует практика так называемых «внутренних офшорных зон» (ЗАО, ряд республик и автономных округов, муниципальных образований). Право региональных и местных властей устанавливать в предусмотренных федеральным законодательством случаях налоговые льготы не должно подвергаться сомнению, тем более что при использовании для расчета трансфертов налогового потенциала это не ведет к росту трансфертов и «экспорту» налогового бремени в другие регионы. Однако «налоговая» конкуренция регионов (как и конкуренция на товарных рынках, рынках капиталов) не должна быть «недобросовестной». Признаки последней хорошо известны, она требует пресечения на законодательном уровне. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны (отмена льгот в ЗАО), однако необходим более широкий нормативно-правовой механизм, автоматически вводящий против регионов, проводящих такую политику и фактически лишаящих налоговых доходов другие регионы, те или иные экономические санкции, в том числе сокращение трансфертов и других видов финансовой помощи из федерального бюджета.

Во-вторых, многие крупные компании не полностью выполняют требования федерального законодательства о распределении налоговых поступлений между своими филиалами и подразделениями⁴². Во многом это объяснялось пассивной позицией региональных (местных) властей, поскольку «недобор» налогов до недавнего времени в той или иной степени возмещался увеличением трансфертов. Переход к показателю налогового потенциала должен изменить эту ситуацию, побуждая региональные власти тщательнее отслеживать вклад подразделений крупных компаний в налоговый потенциал и в фактические налоговые платежи по данной территории.

К этой же проблеме примыкает вопрос о так называемых «внутрикорпоративных» ценах. Теоретически заниженные для тех или иных дочерних структур, но стабильные цены не должны существенно искажать налоговый потенциал, поскольку в статистической отчетности отражаются заниженные же значения показателей, в конечном счете формирующих ВРП. Однако, поскольку уровень цен и ценовая политика вертикально-интегрированных компаний постоянно меняются, возможны временные «возмущения» в оценках налогового потенциала нефтедобывающих регионов, большинство из которых в любом случае имели бы среднюю или высокую бюджетную обеспеченность. Применение индекса налогового потенциала может способствовать повышению заинтересованности региональных властей в более интенсивном использовании создаваемого на территории дочерними предприятиями вертикально-интегрированных компаний налогового потенциала. Эти усилия должны быть поддержаны принимаемыми на федеральном (в том числе окружном) уровне мерами по упорядочиванию применения «внутрикорпоративных» цен как фактора «миграции» налоговых платежей, при этом следует иметь в виду интересы не только федерального, но и территориальных бюджетов.

Что касается оценки относительных (в расчете на душу населения) расходов потребностей регионов, то в международной практике бюджетного выравнивания они либо принимаются равными для всех регионов (Канада, Германия), либо корректируются набором параметров, в основном характеризующих численность и структуру населения как потребителя бюджетных услуг. В обоих вариантах стоимость производства бюджетных услуг обычно принимается одинаковой (или оценивается экспертно), что, очевидно, мало подходит для российских условий. Используемый в новой методике трансфертов индекс бюджетных расходов представляет собой один из развитых методических инструментов для решения этой весьма непростой проблемы⁴³.

⁴² В отношении налога с наиболее мобильной и «нераспределяемой» налоговой базой (НДС) единственный способ решения данной проблемы — полное зачисление НДС в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением средств между регионами (именно такой подход реализован в федеральном бюджете на 2001 г.). В противном случае неизбежны перекосы, при которых 5 регионов с 16% населения получают более 30% «региональной» части НДС.

⁴³ Термин «индекс бюджетных расходов» и метод его расчета по нормативным среднедушевым доходам были предложены в: Хурсевич С.Н. Использование нормативного ме-

Индекс бюджетных расходов (ИБР) показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном субъекте Федерации — с учетом объективных региональных факторов и условий — по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг. Его значение определяется 15 параметрами, которые можно разбить на 2 группы:

1) показатели, характеризующие структуру населения субъектов Федерации, — число детей (дошкольного и школьного возраста, а также учащихся учреждений начального и среднего профессионального образования, финансируемых из региональных бюджетов), удельный вес населения старше и младше трудоспособного возраста, удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума, удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза продукции, в горных районах, а также в мелких населенных пунктах, численность ветеранов;

2) показатели, характеризующие стоимость единицы бюджетных услуг, — районные коэффициенты к заработной плате, уровень цен (по 25 продуктам питания), стоимость содержания 1 кв. м жилья, минимальный тариф на электроэнергию для населения, плотность транспортных путей постоянного действия, нормативная численность сотрудников правоохранительных органов. Все они либо официально публикуются Госкомстатом России, либо утверждены правовыми актами федерального уровня.

Как и в отношении индекса налогового потенциала, в адрес индекса бюджетных расходов высказывалась критика с двух разных позиций.

С одной стороны, его расчеты воспринимаются как чрезмерно громоздкие и непрозрачные. В принципе, действительно возможно их упрощение, но только за счет отказа от учета тех или иных региональных особенностей. На данном этапе реформы межбюджетных отношений вряд ли это является оправданным, тем более что, по существу, расчеты стали намного проще, объективнее и прозрачнее, чем при прежней методике, предусматривающей пересчет, а по сути — индивидуальное согласование отчетных данных 1991 г. в условия планового года по 30–40 расходным статьям.

С другой стороны, выдвигаются многочисленные предложения по учету дополнительных расходных статей или поправочных коэффициентов. В соответствии с «Концепцией реформирования межбюджетных отношений»

тогда при организации бюджетного выравнивания // *Финансы*. 1996. № 10, 11. См. также ряд других публикаций того же автора в 1996–1998 гг. Концепция коэффициента, характеризующего межрегиональные различия в стоимости бюджетных услуг, была предложена в: *Лавров А.М.* Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М.: Магистр, 1997. См. также: *Луговой О., Синельников С., Трунин И.* Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации // *Совершенствование межбюджетных отношений в России*. Научные труды № 24Р. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2000.

оценка расходных потребностей регионов ограничена социально значимыми расходами, как правило, привязанными к численности населения. Анализ показывает, что этого вполне достаточно для отражения подавляющей части межрегиональных различий. Включение в расчеты равномерно размещенных, незначительных по объему и/или не поддающихся подушевому нормированию видов расходов не приведет к сколько-нибудь значимому изменению результатов расчетов, однако снизит их прозрачность и сделает процедуру расчетов более сложной.

Еще одним остающимся дискуссионным вопросом является использование в расчетах среднероссийских («федеральных») нормативов по учтенным видам расходов. Преимуществом этого подхода является большая прозрачность расчетов и подготовка базы для внедрения подушевого принципа финансирования бюджетных услуг на региональном и местном уровнях. Однако данные нормативы (как правило, разрабатываемые соответствующими федеральными ведомствами) официально не утверждены, не имеют четкой (сопоставимой) методики расчетов, не привязаны к качеству предоставляемых услуг. К тому же включение (или невключение) в расчеты в явном виде тех или иных видов расходов может вносить искажения в бюджетную политику регионов (традиции централизованного планирования позволяют представителям различных ведомств ссылаться при формировании региональных бюджетов на «контрольные цифры» Минфина). Более предпочтительным представляется «прямой» расчет индекса бюджетных расходов по вышеперечисленным параметрам (с возможным их сокращением), без формирования на промежуточных этапах оценок «условно-нормативных» расходов и их суммы, тем более что абсолютные значения среднероссийских нормативов на самом деле на результаты расчетов индекса бюджетных расходов не влияют (имеет значение лишь их соотношение друг с другом).

В отношении как индекса налогового потенциала, так и индекса бюджетных расходов принципиально важно то, что они не являются прогнозом или тем более планом доходов и расходов субъектов Федерации. С точки зрения общепризнанных принципов бюджетного федерализма это само собой разумеющееся, однако традиции бюджетного централизма приводят к постоянным ссылкам на якобы «планируемые» или даже «доведенные» до субъектов Российской Федерации Минфином России «контрольные» параметры доходов или расходов, к требованиям со стороны регионов по их пересмотру, дополнению, согласованию и т.д. Необходимо еще раз подчеркнуть, что в соответствии с Бюджетным кодексом субъекты Федерации самостоятельно формируют и исполняют свои бюджеты. Централизованное «планирование» или даже «сбалансирование» их доходов и расходов невозможно как с содержательной, так и с технической точки зрения, а если бы такие возможности и имелись, то для этого не нужны были никакие формулы и критерии распределения трансфертов. Единственное, что можно сделать на федеральном уровне, оставаясь в рамках бюджетного федерализма, — это разработать и

реализовать максимально объективную и предельно прозрачную методику выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

Результаты распределения трансфертов на 2001 г.⁴⁴

Для объяснения полученных результатов распределения трансфертов следует сравнивать не 2001 г. с 2000 г., а регионы — друг с другом, используя введенные критерии выравнивания («от нормативного») (см. табл. 2–5).

Таблица 2

а) Регионы с примерно одинаковой численностью населения и близкими значениями индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов («близнецы») имеют примерно равный трансферт.

| Сравниваемые регионы | Население, тыс. человек | ИНП | ИБР | Отно- шение | Разность | Трансферт, млн руб. |
|--------------------------|-------------------------------|-------|-------|----------------|----------|------------------------|
| 1. Владимирская область | 1585 | 0,548 | 0,822 | 0,667 | –0,274 | 1 005 |
| Тверская область | 1579 | 0,559 | 0,898 | 0,667 | –0,294 | 1 094 |
| 2. Волгоградская область | 2677 | 0,663 | 0,801 | 0,828 | –0,138 | 855 |
| Саратовская область | 2688 | 0,609 | 0,751 | 0,811 | –0,142 | 885 |
| 3. Бурятия | 1032 | 0,582 | 1,363 | 0,427 | –0,781 | 2 664 |
| Читинская область | 1167 | 0,646 | 1,362 | 0,475 | –0,716 | 2 603 |

Таблица 3

б) Среди регионов с примерно одинаковой численностью населения и налоговым потенциалом, но разными индексами бюджетных расходов («коллеги») размер трансферта больше у региона с большим индексом бюджетных расходов (не прямо пропорционально).

| Сравниваемые регионы | Население, тыс. человек | ИНП | ИБР | Отно- шение | Разность | Трансферт, млн руб. |
|----------------------|-------------------------------|-------|-------|----------------|----------|------------------------|
| 1. Калужская область | 1079 | 0,516 | 0,835 | 0,618 | –0,319 | 796 |
| Курганская область | 1096 | 0,525 | 0,966 | 0,544 | –0,441 | 1 338 |
| 2. Калмыкия | 315 | 0,333 | 0,915 | 0,365 | –0,581 | 643 |
| Тува | 311 | 0,350 | 2,109 | 0,166 | –1,759 | 2 168 |
| 3. Коми-Пермяцкий АО | 150 | 0,232 | 1,295 | 0,179 | –1,063 | 630 |
| Усть-Ордынский АО | 143 | 0,257 | 1,558 | 0,133 | –1,187 | 740 |

⁴⁴ Основная часть раздела исключена как утратившая актуальность.

Таблица 4

в) Среди регионов с примерно одинаковыми численностью населения и индексом бюджетных расходов, но разными индексами налогового потенциала («одноклассники») размер трансферта больше у региона с меньшим налоговым потенциалом (не прямо пропорционально).

| Сравниваемые регионы | Население, тыс. человек | ИНП | ИБР | Отно- шение | Разность | Трансферт, млн руб. |
|-------------------------|-------------------------------|-------|-------|----------------|----------|------------------------|
| 1. Пензенская область | 1467 | 0,398 | 0,789 | 0,505 | −0,391 | 1706 |
| Ульяновская область | 1463 | 0,658 | 0,792 | 0,831 | −0,134 | 454 |
| 2. Новгородская область | 727 | 0,743 | 0,928 | 0,800 | −0,185 | 312 |
| Псковская область | 800 | 0,436 | 0,989 | 0,441 | −0,552 | 1437 |
| 3. Кировская область | 1581 | 0,556 | 0,906 | 0,614 | −0,350 | 1419 |
| Удмуртия | 1629 | 0,803 | 0,899 | 0,893 | 0,096 | 361 |

Таблица 5

г) Среди регионов с близкими значениями индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, а также их соотношения и разности («соседи») абсолютный размер трансферта определяется численностью населения (близко к пропорциональной зависимости).

| Сравниваемые регионы | Население, тыс. человек | ИНП | ИБР | Отно- шение | Разность | Трансферт, млн руб. |
|--------------------------|-------------------------------|-------|-------|----------------|----------|------------------------|
| 1. Марий Эл | 759 | 0,456 | 0,873 | 0,522 | −0,417 | 913 |
| Мордовия | 929 | 0,451 | 0,833 | 0,541 | −0,382 | 987 |
| Чувашия | 1359 | 0,469 | 0,851 | 0,559 | −0,383 | 1419 |
| 2. Кабардино-Балкария | 786 | 0,342 | 0,970 | 0,352 | −0,628 | 1751 |
| Карачаево-Черкесия | 431 | 0,324 | 0,983 | 0,330 | −0,659 | 1027 |
| Северная Осетия | 670 | 0,336 | 0,981 | 0,342 | −0,645 | 1545 |
| 3. Новосибирская область | 2740 | 0,710 | 1,025 | 0,693 | −0,315 | 1997 |
| Омская область | 2164 | 0,710 | 0,999 | 0,711 | −0,289 | 1448 |

В основе этих и всех других сочетаний — «нормативный» принцип бюджетного выравнивания, при котором реальный (т.е. разделенный на индекс бюджетных расходов) размер трансферта в расчете на душу населения растет (снижается) в прямой зависимости от исходного уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Эффективность новой методики трансфертов

Помимо «объяснимости» результатов, любая методика бюджетного выравнивания должна обеспечивать достижение поставленных перед ней целей.

Новая методика трансфертов достаточно эффективно реализует принцип «территориальной справедливости», т.е. достигает своей основной цели. После распределения трансфертов всем без исключения дотационным регионам гарантируется как минимум 77%-ная (от среднероссийского уровня) бюджетная обеспеченность, бюджетная обеспеченность наименее доходных регионов возрастает в 4–6 раз, существенно возрастает обеспеченность регионов с реальными доходами ниже среднего по России уровня, разрыв между 5 наиболее и 5 наименее обеспеченными регионами сокращается с 20,6 до 3,8 раза. Это максимальный результат, которого можно достичь при сложившемся уровне межрегиональных различий, размере Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и принятых пропорциях его разделения между первой и второй частями⁴⁵.

Более того, частично социальный эффект новой методики можно даже измерить количественно. Его источник — более явная ориентация распределения трансфертов на наименее обеспеченные регионы (при одновременном повышении заинтересованности всех дотационных регионов в проведении рациональной и ответственной бюджетной политики). Чтобы избежать искажающих влияний различий в оценке этой обеспеченности, можно взять такой более «нейтральный» (хотя и очевидно неприменимый для бюджетного выравнивания) показатель, как отношение зарплаты (с начислениями) к сумме налоговых доходов и трансфертов. Если к данным за 2000 г. применить распределение трансфертов 1998 г. (в %), то окажется, что по регионам с существенной (более 10%) долей трансфертов обязательства по выплате зарплаты, превышающие 40% общих доходов, составляют 5,4 млрд руб. Применение распределения трансфертов 2001 г. (в %) снижает эту величину до 2,8 млрд руб. Таким образом, в условиях 2000 г. годовой эффект от перехода к новой методике распределения трансфертов может быть

⁴⁵ При изменении соотношения между первой и второй частями Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации минимальное значение бюджетной обеспеченности после распределения трансфертов составило бы:

а) при варианте 100 на 0 («пропорциональное выравнивание») — 58% среднероссийского уровня;

б) при варианте 0 на 100 («гарантированный минимум») — 81% среднероссийского уровня.

Таким образом, дальнейшее увеличение доли первой части ведет к достаточно резкому снижению минимальной обеспеченности, тогда как любой рост доли второй части повышает ее весьма незначительно. Исходя из этого, можно полагать, что эмпирически найденная пропорция 80:20 является достаточно устойчивым компромиссом между интересами регионов с различной бюджетной обеспеченностью.

оценен как минимум в 2,6 млрд руб. При всей условности такой оценки, это вполне реальный источник для сокращения (либо для предотвращения появления) задолженности по выплате зарплаты из бюджетов высокодотационных регионов.

Наряду с обеспечением «территориальной справедливости» новая методика, как было показано ранее, повышает заинтересованность региональных властей в проведении рациональной, ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики. Хотя общее позитивное влияние новой системы стимулов на состояние и среднесрочные тенденции развития региональных финансов и экономики вряд ли в настоящее время поддается количественному измерению, некоторые экспериментальные оценки все же могут быть сделаны. Так, по расчетам Центра фискальной политики, в 1999 г. недобор налогов в бюджеты регионов, прилагавших налоговые усилия ниже среднего по стране уровня, составил 44 млрд руб., что эквивалентно объему Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации 1999 г., или 10% консолидированных доходов субъектов Федерации. Последовательное применение в бюджетном выравнивании налогового потенциала (при максимально возможном повышении точности расчетов) будет способствовать возрастанию усилий регионов по использованию, безусловно, имеющихся здесь резервов (независимо от оценки их общего размера).

Наконец, воплощение требований политической консолидации в конкретных процедурах и методах распределения основной финансовой помощи не только снижает конфликтность во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами (что само по себе улучшает инвестиционный климат страны), но и создает для региональных властей более «конкурентную» среду, смещая оценки населением и бизнесом деятельности должностных лиц от умения «выбивать» из федерального бюджета дополнительные средства к эффективному управлению общественными финансами и созданию благоприятных условий для экономического развития регионов.

Перспективы реформы межбюджетных отношений

Поставленная в «Концепции реформирования межбюджетных отношений» политическая задача создания нового механизма бюджетного выравнивания решена. Разумеется, новая методика распределения трансфертов по ряду технических позиций, по формированию исходных данных, по процедуре расчетов нуждается в совершенствовании (в первую очередь с точки зрения оценки налогового потенциала). Однако в целом она представляет собой вполне работоспособный и достаточно эффективный механизм, основные элементы которого могут быть закреплены в бюджетном законодательстве (в Бюджетном кодексе) на ближайшие 3–5 лет.

Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации и в перспективе должен сохранить свою роль в качестве «несущей конструкции» системы финан-

совой помощи субъектам Федерации как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы, исходных данных и техники расчетов. В то же время он должен быть дополнен другими каналами предоставления регионам финансовой помощи.

В 2001 г. создан один из таких каналов — Фонд компенсаций. Его цель — финансовое обеспечение «федеральных мандатов», т.е. обязательств (в основном перед населением), возложенных на региональные и местные бюджеты федеральными социальными законами. Средства Фонда компенсаций (субвенции) должны распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации независимо от их финансовой обеспеченности, пропорционально размещению соответствующих категорий населения (с учетом удорожающих факторов, оцениваемых в рамках методики Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации). Первоначально планировалось, что в 2001 г. через Фонд компенсаций (который образован за счет централизации 15% НДС и составлял 70% объема Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации) будут финансироваться 3 самых крупных федеральных мандата — пособия на детей, законы «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При прохождении проекта бюджета через Государственную Думу из фонда был исключен самый крупный федеральный мандат — закон «О ветеранах», а размер фонда уменьшен более чем в 2 раза.

Тем не менее первый — наиболее трудный — шаг в формировании принципиально нового элемента системы финансовой поддержки регионов сделан. В дальнейшем представляется целесообразным включить в состав Фонда компенсаций остающиеся прямые федеральные мандаты социального характера (прежде всего, закон «О ветеранах» и льготы пострадавшим от радиации). Одновременно следует расширить полномочия субъектов Федерации по определению уровня и форм социальной поддержки населения с тем, чтобы региональные власти имели возможность балансировать объем своих обязательств с предоставляемыми из Фонда компенсаций средствами. Кроме того, необходимо внести изменения в методику распределения субвенций так, чтобы повысить заинтересованность регионов в эффективном использовании выделяемых средств и свести к минимуму «борьбу» за субвенции. По мере реализации реформы социальной защиты населения (замена льгот адресными пособиями, критерии нуждаемости) средства Фонда компенсаций следует распределять в форме единой («блоковой») субвенции на цели социальной защиты населения (в соответствии с требованиями «рамочного» федерального закона), распределяемой между регионами пропорционально численности населения (возможно, с корректировкой на средний уровень доходов).

Промежуточное место между Фондом финансовой поддержки субъектов Федерации (выравнивание обеспеченности по «собственным» расходам регионов) и Фондом компенсаций (финансирование федеральных мандатов) может занять Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР).

Его цель — стимулирование регионов поддерживать определенный уровень финансирования наиболее значимых (с существенным внешним эффектом) расходов (на образование, здравоохранение, культуру). Субсидии Фонда софинансирования социальных расходов могут распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации, однако уровень софинансирования должен зависеть (по формуле) от бюджетной обеспеченности регионов (например, от 90% для наименее обеспеченных до 10% для наиболее обеспеченных регионов). Предоставление субсидий Фонда софинансирования социальных расходов должно быть обусловлено выделением субъектом Федерации «своей» доли на финансирование соответствующих расходов, а в перспективе — поддержанием определенного уровня качества предоставляемых услуг, проведением структурных реформ в соответствующих отраслях и т.д. Наряду с поддержкой приоритетных расходов, субсидии Фонда софинансирования социальных расходов позволят перевести ежегодные индексации заработной платы в бюджетной сфере в состав финансируемых мандатов (даже минимальное софинансирование, например, школьного образования из федерального бюджета на уровне 10% покрывает примерно 20–25% расходов на выплату заработной платы).

Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации, Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов образуют единую систему инструментов, позволяющую проводить любой тип политики бюджетного выравнивания. Общий объем текущей финансовой помощи субъектам Федерации, по нашему мнению, должен возрасти примерно в 2 раза и составлять не менее 2,5% ВВП (только в этом случае Россия приблизится к минимальному уровню, сложившемуся в федеративных государствах). Вероятно, это потребует дальнейшей централизации налоговых поступлений, что диктуется резкими межрегиональными различиями в бюджетной обеспеченности, необходимостью финансового обеспечения достаточно крупных социальных мандатов (включая зарплату в бюджетной сфере), объективными ограничениями для децентрализации налоговых полномочий. Пропорции между тремя предлагаемыми фондами будут зависеть от разграничения расходных и налоговых полномочий, а также от масштабов федеральных мандатов. Чем выше децентрализация бюджетной системы и автономия региональных властей (в том числе за счет сокращения, вплоть до полной отмены, федеральных мандатов), тем больше оснований для перераспределения средств в пользу Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. В ближайшие же 3–5 лет, когда, по всей видимости, будут сохраняться достаточно крупные федеральные мандаты, соотношение между Фондом финансовой поддержки субъектов Федерации, Фондом компенсаций и Фондом софинансирования социальных расходов, по нашим оценкам, может быть близко к пропорции 50:30:20.

Данная система позволит субъектам Федерации самостоятельно рассчитывать для себя основной объем финансовой помощи, что благоприятно скажется как на бюджетном процессе на федеральном уровне, так и на создании

стимулов для проведения на местах более рациональной и ответственной бюджетной политики.

По мере снятия остроты проблем бюджетного выравнивания основное направление реформ все в большей степени будет смещаться к двум другим основополагающим и более важным блокам системы межбюджетных отношений — к расходным и налоговым полномочиям, определяющим стимулы (или «антистимулы», как это в значительной мере имеет место в настоящее время) для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной бюджетной политики⁴⁶.

Основная проблема российского бюджетного федерализма состоит в том, что формально остающаяся крайне высокой по меркам федеративных государств централизация бюджетной системы (федеральные мандаты, множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм, включая заработную плату в бюджетной сфере, формирование основной части доходов территориальных бюджетов за счет отчислений от федеральных налогов и т.д.) вынуждает субъекты Федерации и муниципальные образования полагаться на «теневые» способы проведения своей налогово-бюджетной политики со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. До тех пор пока региональные и местные власти не обладают отвечающими их функциям законодательно закрепленными правами по принятию самостоятельных налоговых и бюджетных решений, ни федеральный центр, ни население, ни, наконец, предприниматели, инвесторы и кредиторы не смогут требовать от них ответственности за состояние субнациональных общественных финансов, а значит, и за условия развития экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов.

Четкое разграничение полномочий и ответственности за финансирование тех или иных расходов, ликвидация нефинансируемых федеральных мандатов, переход от расщепления налоговых поступлений к системе «один налог — один бюджет», поэтапное расширение налоговой самостоятельности региональных и местных властей с предоставлением в их распоряжение крупных налогов, правовое закрепление института неплатежеспособности и режима внешнего финансового управления — основные направления нового, более сложного, но и потенциально намного более эффективного этапа реформы межбюджетных отношений в России, намеченного в правительственной «Программе социально-экономического развития России на период до 2010 г.».

⁴⁶ Более подробно см.: *Лавров А.М.* Развитие бюджетного федерализма в России // *Федерализм*. 2000. № 3; *Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. ОЭСР. Париж, 2001; *Обзор экономики Российской Федерации*. Глава 3. Бюджетный федерализм. ОЭСР. М.: Весь мир, 2000; *Христенко В.Б.* Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // *Вопросы экономики*. 2000. № 8.

1.4. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Интервью журналу «Бюджет»
(2003. № 8. С. 4–8; № 9. С. 10–14)

Президентом России подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Во втором чтении Госдумой одобрена новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». О финансовых основах начавшейся реформы федеративных отношений и местного самоуправления рассказывает один из основных разработчиков готовящихся поправок в Бюджетный кодекс, руководитель Департамента бюджетной политики Минфина России **Алексей ЛАВРОВ** (беседовал *Айдар Кожамбетов*).

— Алексей Михайлович, в чем, на Ваш взгляд, заключаются недостатки существующей системы межбюджетных отношений?

— Главный недостаток этой системы — ориентация на разделение денег, а не полномочий. В 90-е годы, после проведения реформ, в управлении межбюджетными отношениями был достигнут существенный прогресс (особенно если учесть, что прежде у нас, по сути, не было сколько-нибудь самостоятельных уровней бюджетной системы). К началу 2000-х годов мы научились эффективно проводить бюджетное выравнивание — распределение средств между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации и между регионами (к сожалению, этого пока нельзя сказать о взаимоотношениях между региональными и местными бюджетами). Но бюджетный федерализм — это не только и не столько разделение денег, сколько четкое разграничение полномочий и, самое главное, ответственности за их эффективное использование. Причем ответственности властей не друг перед другом, а непосредственно перед гражданами, наделившими их этими полномочиями. А вот этого у нас нет. На решение этой проблемы направлена одобренная в 2001 г. Правительством Российской Федерации «Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 г.», ознаменовавшая, на мой взгляд, переход к качественно новому этапу развития межбюджетных отношений.

— И как идет реализация этой «Программы»?

— Минфином России переданы в Правительство России законопроекты о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы. Они продиктованы принципами фундаментальной реформы федеративных отношений и местного самоуправления, подготовленной комиссией, кото-

рую возглавляет заместитель руководителя Администрации Президента России Д.Н. Козак. В случае одобрения их правительством планируется, что в сентябре законопроекты будут внесены в Госдуму. Хочется надеяться, что эти законопроекты будут приняты в течение весенней сессии 2004 г., это будет означать достижение главной цели «Программы» — переход начиная с 2005 г. к качественно новой системе межбюджетных отношений.

— Обнародованный три месяца назад рабочий вариант поправок к Бюджетному кодексу вызвал, скажем так, неоднозначную реакцию...

— Как правило, они относятся не к финансовым механизмам и принципам новой системы межбюджетных отношений, а к предложенному распределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Минфин свои расчеты представил. В тот момент они носили предварительный характер, сейчас мы их уточнили. Разумеется, наши расчеты должны быть тщательно рассмотрены всеми заинтересованными сторонами. При этом, обсуждая те или иные варианты, нужно будет исходить из двух правил. Во-первых, изменения в закреплении доходов должны соответствовать изменениям в разграничении полномочий, и, во-вторых, делить можно только те средства, которые реально существуют в бюджетной системе. В то же время сами по себе пропорции распределения доходов между уровнями бюджетной системы, какими бы они в итоге ни оказались, не могут служить критерием оценки качества системы межбюджетных отношений.

— Почему?

— Россия находится в середине ранжированного ряда федеративных государств, уступая по степени децентрализации бюджетных доходов лишь наиболее развитым федерациям (Аргентина является исключением, лишь подтверждающим отсутствие прямой зависимости между децентрализацией налоговых доходов и качеством межбюджетных отношений). При этом в Швейцарии, например, нет расходов на оборону; в США и Канаде значительно больший удельный вес занимают подоходные и имущественные налоги, уплачиваемые по месту жительства; в Германии налоговые доходы передаются землям по дифференцированным нормативам, т.е., по сути, являются видом финансовой помощи. В этих странах в значительно меньшей степени проявляются межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности, что снижает потребность в перераспределении средств между регионами через федеральный бюджет. То есть в «сопоставимых» условиях мы уже сейчас имеем достаточно «федеративную» структуру распределения доходов между центром и регионами. Аналогичная ситуация и в отношении местных бюджетов. Несмотря на тенденцию к сокращению доли местных бюджетов в суммарных расходах консолидированного бюджета (что, на мой взгляд, объясняется объективными причинами), на местном уровне у нас сосредоточено относительно больше расходов, чем в большинстве других стран. Иными словами, если бы о качестве системы межбюджетных отношений судили по степени

децентрализации бюджетных ресурсов, Россию вполне могли бы признать соответствующей «международным стандартам» и никаких существенных реформ можно было бы не проводить. На самом деле все, конечно, совсем не так. Основная проблема нынешней системы межбюджетных отношений не в том, как разделены бюджетные ресурсы, а в том как разделены — а точнее, «не разделены» — бюджетные полномочия.

— В чем это проявляется?

— Прежде всего, в чрезмерной централизации управления общественными финансами. Региональные и особенно местные органы власти наделены крайне ограниченными полномочиями по формированию своих доходов и расходов. Основная часть налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, утверждаемых, как правило, ежегодными законами о бюджете. При этом, если для консолидированных бюджетов субъектов Федерации нормативы отчислений являются едиными и достаточно стабильными, то для местных бюджетов они подвержены постоянным изменениям. Почти все расходы регионов и муниципалитетов в той или иной степени регламентируются решениями вышестоящих властей, в том числе, например, в предоставлении социальных льгот населению или уровне заработной платы в бюджетной сфере.

Одновременно поддерживаются так называемые «мягкие» бюджетные ограничения, т.е. увеличение доходов территориальных бюджетов изымается, а сокращение — компенсируется за счет неформализованной финансовой помощи. Это и понятно: при неразделенности полномочий за ситуацию на местах фактически отвечает федеральный центр.

В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий. Неразграниченность полномочий в проведении бюджетной политики оборачивается недостатком ответственности за ее результаты и, как следствие, снижением эффективности государства и ухудшением условий для экономического развития.

— Что предлагается сделать для исправления этой ситуации?

— Прежде всего, четко разграничить расходные полномочия. Именно полномочия, а не расходы, как записано в действующей редакции Бюджетного кодекса. Финансирование расходов — это завершающий этап, до него нужно в каждом случае определять, кто осуществляет установление, регламентацию (т.е. определение объема) и обеспечение финансовыми средствами тех или иных расходных обязательств. В новой редакции главы 11 Бюджетного кодекса предлагается свести разграничение расходных полномочий к трем принципиальным схемам. Первая схема — «собственные или непе-

ресекающиеся полномочия», когда каждый уровень власти самостоятельно решает, сколько ему нужно средств на выполнение закрепленных за ним функций, находит деньги в своем бюджете и исполняет эти обязательства. Вторая схема — «рамочное регулирование», когда вышестоящие власти устанавливают только общие принципы и условия, детальное же регулирование расходных обязательств, включая определение их объема, проводят нижестоящие органы власти, они же обеспечивают их финансовое обеспечение и исполнение. Эти две схемы должны стать основными, гарантируя реальную бюджетную самостоятельность регионов и муниципалитетов в сферах их ведения. Только в тех случаях, когда необходимо гарантировать определенный уровень расходов на всей территории страны или субъекта Федерации, должна применяться третья схема делегирования исполнения полномочий или «обеспеченного федерального мандата». Это означает, что вышестоящие власти определяют объем и цели расходов — например, на выплату социальных пособий — и передают по четким нормативам субвенции бюджетам субъектов Федерации или муниципалитетам для их финансирования.

Как видно из таблицы (см. рис. 1.1 на с. 22), в двух центральных ее столбцах всегда стоят одни и те же обозначения. Это отражает суть предлагаемой реформы: тот уровень власти, который определяет объем обязательств, должен отвечать за их финансовое обеспечение.

— Решает ли это проблему «необеспеченных мандатов»?

— Если четко соблюдать приведенные правила, то ныне действующий принцип «мой мандат — твой бюджет» («я решил — ты платишь») заменяется принципом «мой мандат — мой бюджет» («кто решил, тот и платит»). В такой системе новым «мандатам» просто неоткуда взяться. В то же время уже существующие «мандаты» сами собой не исчезнут, необходимо будет внести поправки в большое число федеральных законов с тем, чтобы привести их в соответствие с новой редакцией законов об общих принципах организации государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Это очень серьезная задача, которую предстоит решать в 2004 г.

Кроме того, еще далеко не изжит миф о том, что для создания эффективной системы межбюджетных отношений якобы необходимы «государственные минимальные социальные стандарты». Конечно, каждый уровень власти может устанавливать те или иные стандарты и нормативы, но относиться они могут либо к его собственным обязательствам, либо к субвенциям, передаваемым бюджетам других уровней для выполнения делегированных полномочий. Если же считать их обязательными для бюджетов других уровней — это не что иное, как еще одна разновидность «необеспеченных мандатов», в результате которых, как сказано в Бюджетном послании Президента России на 2004 г., «органы власти разных уровней получают возможность перекладывать друг на друга ответственность за неэффективное выполнение своих функций, в том числе за популистские, финансово не обеспеченные реше-

ния». То есть нужно переходить от идеологии «мой стандарт — твой бюджет» к принципу «мой стандарт — мой бюджет».

— Какие планируются изменения в доходах территориальных бюджетов?

— Прежде чем обсуждать конкретные доходные источники, нужно определить принципы «вертикального» (между уровнями бюджетной системы) разделения доходов. В первую очередь предлагается изменить понятие «собственные доходы». Сейчас в него не входит финансовая помощь из вышестоящего бюджета. Но если она не носит целевого характера, то региональные или местные власти отвечают за ее использование, и в этом смысле она ничем не отличается от налоговых доходов. А вот субвенции на исполнение делегированных полномочий имеют совершенно иную природу — на что и как их тратить, решает орган власти, предоставляющий субвенцию. Поэтому предлагается доходы бюджетов разделить на две группы — собственные доходы (включая дотации), которые направляются на выполнение собственных полномочий, и субвенции. Аналогично делятся и бюджетные расходы. При такой системе всем ясно, какой уровень власти, за что и в каких пределах отвечает. Второе новшество — закрепление доходов за бюджетами каждого уровня на долгосрочной основе Бюджетным или Налоговым кодексом, а не ежегодными законами о бюджете. Это означает отказ от унаследованной от прежней системы концепции «регулирующих доходов». Практически все налоговые доходы становятся закрепленными по единым для бюджетов определенного уровня нормативам. Только так можно создать долгосрочную заинтересованность региональных и местных властей в экономическом развитии соответствующих территорий. Одновременно планируется провести «обмен» налоговыми доходами — передать, с учетом изменений расходных полномочий, региональным и местным бюджетам равномерно размещенные и немобильные доходные источники и повысить централизацию (вплоть до 100%) неравномерно размещенных доходов.

— И как же предполагается реализовать эти принципы на практике?

— Прежде всего, предлагается передать каждому уровню субнациональных властей по два налога. Региональными налогами будут налог на имущество организаций и налог на игорный бизнес; местными районными налогами — транспортный налог и торговый сбор; местными поселенческими налогами — земельный налог и налог на имущество физических лиц. Как видите, перечень региональных и местных налогов не слишком отличается от действующего в настоящее время. К сожалению, нынешняя налоговая система не позволяет реализовать принцип «один налог — один бюджет», при котором федеральный бюджет полностью формировался бы за счет федеральных налогов, региональные бюджеты — за счет региональных налогов, местные бюджеты — за счет местных налогов. Такая система позволила бы обеспечить прямую и «видимую» взаимосвязь между уплатой налогов и получаемыми взамен бюджетными услугами. Можно даже сказать, что в бюджетном про-

цессе появился бы новый и самый важный его участник — налогоплательщик, одновременно являющийся и конечным потребителем бюджетных услуг. Эту стратегическую задачу, затрагивающую бюджетную систему в целом, а не только межбюджетные отношения, видимо, придется решать на следующем этапе реформ. В ближайшей перспективе не обойтись без расщепления между бюджетами разных уровней федеральных налогов. Надо сказать, что многие из них будут реализованы даже раньше, чем планировалось начиная уже с 2004 г. Так, в рамках компенсации отмены налога с продаж субъекты Федерации дополнительно получают 1% ставки налога на прибыль, 50% акцизов на водку и ликероводочные изделия, 30% налогов на малый бизнес. В рамках концепции «обмена» налоговыми доходами предлагается повысить, исходя из расчетов, долю федерального бюджета в налоге на добычу углеводородного сырья.

— Поясните, пожалуйста, ситуацию с доходами местных бюджетов, которые, как следует из Ваших данных, теряют ряд крупных доходных источников — например, налог на прибыль и налог на имущество организаций.

— По предварительным расчетам, расходные обязательства местных бюджетов сокращаются примерно на 25–30%. Это, кстати, не означает, что местные бюджеты станут меньше по расходам. Например, учебный процесс в школах или адресные жилищные субсидии по-прежнему будут финансироваться из местных бюджетов, но уже за счет субвенций, поскольку регулирование этих вопросов передается субъектам Федерации. Для того чтобы региональные бюджеты имели возможность предоставлять эти субвенции, необходимо перераспределить в их пользу налоговые доходы. Лучший «кандидат» для такой централизации — налог на прибыль организаций, один из самых неравномерно размещенных и мобильных доходных источников. Менее однозначная ситуация с налогом на имущество организаций. С одной стороны, его налоговая база немобильна и, в принципе, хорошо «подходит» именно для местных бюджетов. С другой стороны, в настоящее время она довольно неравномерно размещена внутри субъектов Федерации. По расчетам получилось, что 100% этого налога должно зачисляться в региональные бюджеты. В то же время многое будет зависеть от «целевой» степени выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В новых условиях, когда местные власти уже не будут отвечать за социальные обязательства государства, включая, например, зарплату учителям, она может быть уменьшена при одновременном увеличении налоговой составляющей доходов муниципалитетов, в том числе за счет налога на имущество организаций. Правда, здесь есть ряд сложностей, поскольку напрямую установить нормативы отчислений от регионального налога в местные бюджеты нельзя. Это не гарантирует местным бюджетам соответствующих доходов (например, региональные власти могут понизить ставку налога или вообще не ввести его). При этом в любом случае зафиксированные в Бюджетном кодексе нормативы будут выполнять роль лишь «минимальных гарантий», поскольку субъекты

Федерации, безусловно, будут иметь право передавать в местные бюджеты часть своих налоговых доходов по единым долгосрочным нормативам.

— **Как будет разделен между бюджетами налог на доходы физических лиц?**

— Как и сейчас, 100% этого налога будет поступать в территориальные бюджеты. Более того, согласно расчетам, не нужно менять и действующую в настоящее время общую пропорцию (50 на 50) распределения поступлений этого налога между региональными и местными бюджетами. Однако принцип закрепления меняется. Каждому поселению и муниципальному району Бюджетным кодексом гарантируется по 15% поступлений от налога на доходы физических лиц (соответственно, городские округа получают 30%, это общий и для других налогов принцип). Еще не менее 20% этого налога поступит в местные бюджеты по нормативам, которые обязаны будут установить региональные органы власти. Эти нормативы могут быть едиными для всех муниципалитетов либо дифференцированными (это и есть «остаток» регулирующих налогов).

Такая схема предложена по двум причинам. Во-первых, в разных регионах соотношение между расходными обязательствами районных и поселенческих бюджетов будет различным. Региональные законодатели смогут, используя эти 20% поступлений, найти оптимальное для каждого региона решение. Во-вторых, налог на доходы физических лиц уплачивается по месту размещения предприятий, а не по месту жительства. Если неравномерность размещения этого налога окажется слишком высокой, региональные власти смогут частично перераспределять этот налог в пользу менее развитых муниципалитетов, в том числе в равном объеме на душу населения, т.е. создавая условную ситуацию, когда этот налог платился бы всеми по месту жительства.

— **Какое место отводится бюджетному выравниванию в формируемой системе межбюджетных отношений?**

— Надеюсь, основные принципы и инструменты действующего с 2001 г. механизма финансовой поддержки субъектов Федерации через 5 фондов будут закреплены законодательно и распространены на взаимоотношения региональных и местных бюджетов. Каждый из этих фондов имеет свою цель и механизмы функционирования. Так, дотации Фонда финансовой поддержки регионов направлены на общее выравнивание бюджетной обеспеченности. Субсидии Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда регионального развития дополняют их путем долевого софинансирования отдельных текущих или инвестиционных расходов территориальных бюджетов. Субсидии созданного при поддержке МБРР Фонда реформирования региональных финансов предоставляются на конкурсной основе регионам, реализующим программы реформирования общественных финансов (в настоящее время такие программы полностью выполнены в пяти регионах, еще 10 регионов находятся на различных стадиях их реализации). Наконец, субвенции из Фонда компенсаций предоставляются на реализацию федеральных

законов через бюджеты регионов. Я считаю, что в новых условиях должна существенно возрасти роль Фонда софинансирования социальных расходов. В большинстве федераций общегосударственная политика проводится именно через долевые субсидии, которые дают возможность финансовыми, а не административными методами влиять на расходную политику субнациональных властей. Самостоятельность регионов и муниципалитетов сохраняется, но одновременно для них создаются стимулы принимать решения с учетом общенациональных приоритетов и рекомендательных стандартов — например, в школьном образовании, здравоохранении и т.д. При этом вполне может учитываться и бюджетная обеспеченность регионов. Например, для более обеспеченных территорий субсидия может составлять 20%, а для малообеспеченных — 80% субсидируемых расходов.

Принципиально важно, чтобы при оценке бюджетной обеспеченности — независимо от того, используется ли она для распределения дотаций или субсидий — не применялись отчетные или прогнозные данные о доходах и расходах отдельно взятых территорий. В этом случае у регионов-реципиентов появляются стимулы занижать доходы и завышать расходы. Параметры, используемые при «горизонтальном» выравнивании, должны характеризовать регион, его экономику, население, географические условия, а не результаты бюджетной политики властей. В федеральных методиках этот принцип соблюдается, теперь нужно перевести его на уровень регионов.

— Некоторые эксперты считают предлагаемую схему выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов слишком сложной...

— Нам необходимо найти баланс между простотой схемы выравнивания и гарантиями учета интересов местного самоуправления. Самое простое — зафиксировать наиболее общие принципы в Бюджетном кодексе и передать решение этого вопроса субъектам Федерации. Я уверен, что со временем политический процесс привел бы к формированию в регионах вполне эффективных и прозрачных схем выравнивания местных бюджетов. Проблема в том, что это может сильно затянуться. Никто не мешал региональным властям за 90-е годы перейти к более прогрессивным, чем нынешнее «согласование доходов и расходов», моделям выравнивания. По тем или иным причинам в большинстве субъектов Федерации этого не произошло. В результате местное самоуправление вполне обоснованно, на мой взгляд, ставит вопрос о более детальном, а значит, и более сложном, регулировании распределения финансовой помощи местным бюджетам непосредственно в федеральном законодательстве. При этом опасения о сложности этого регулирования я считаю сильно преувеличенными. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов предлагается проводить через три фонда, два из которых создаются на региональном, один — на районном уровне. Районный фонд будет выравнивать бюджеты поселений по очень упрощенному аналогу федеральной методики, региональный фонд финансовой поддержки поселений — по подушевому принципу (по сути, по предельно простой формуле,

пропорционально численности населения). Регион может делегировать эти функции району, т.е. выравнивание поселений может быть сосредоточено только на районном уровне. В этой ситуации субъект Федерации будет заниматься лишь выравниванием бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов, причем с возможностью выбрать между «трансфертной» и «подушевой» схемами.

— Насколько, по Вашему мнению, необходим режим «отрицательных трансфертов»?

— Без него нельзя закреплять за местными бюджетами налоговые доходы по единым нормативам, поскольку почти в каждом регионе найдутся несколько «сверхобеспеченных» муниципалитетов. В то же время «отрицательные трансферты» должны быть исключением, а не правилом. Поэтому критерий «сверхобеспеченности» должен быть достаточно высоким. В принятом во втором чтении законе об общих принципах местного самоуправления он установлен на оптимальном, на мой взгляд, уровне двукратного превышения средней по региону бюджетной обеспеченности. Кроме того, изъятие «сверхдоходов» должно быть ограничено и осуществляться по четкой формуле. При таких условиях «отрицательный трансферт» решает поставленные перед ним задачи, не ущемляя интересы ни регионов, ни муниципалитетов.

— Успеют ли на местах подготовиться ко всем этим нововведениям?

— Многие из них уже используются в бюджетной практике. В действующем законодательстве нет никаких препятствий для внедрения элементов новой системы межбюджетных отношений на региональном уровне начиная уже с 2004 г. Таким образом, у наиболее заинтересованных в реформе субъектов Федерации и муниципальных образований будет как минимум два года для отладки новой системы межбюджетных отношений, в том числе переподготовки и подготовки региональных и особенно муниципальных финансовых систем, не дожидаясь вступления в силу закона о местном самоуправлении и поправок к Бюджетному кодексу. Думаю, и федеральный центр подключится к этой работе. Например, в текущем году Минфином России будут приняты методические рекомендации субъектам Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений в новых условиях.

— Прокомментируйте, пожалуйста, дискуссию вокруг вопроса о временной финансовой администрации.

— Полагаю, она идет в конструктивном русле. Сама идея почти никем не подвергается сомнению. Расширение финансовой самостоятельности региональных и местных властей требует соответствующих механизмов финансовой ответственности или, если хотите, защиты от бюджетного популизма. Другое дело, нужны гарантии от злоупотреблений этим инструментом. Заложенные в одобренных законопроектах и поправках к Бюджетному кодексу принципы, на мой взгляд, четко позиционируют временную финансовую ад-

министратию в качестве механизма вывода региона или муниципалитета из финансового кризиса. Вводиться она может не ранее чем через два года после вступления в силу новой системы межбюджетных отношений, только по решению арбитражного суда при наличии четкого критерия наступившей или приближающейся неплатежеспособности. При этом полномочия временной финансовой администрации ограничены разработкой и контролем за реализацией плана финансового оздоровления.

— Как, по Вашему мнению, изменится в результате реформы структура доходов и расходов бюджетной системы?

— На уровне «федеральный бюджет — консолидированные бюджеты субъектов Федерации» существенных сдвигов как по доходам, так и по расходам не ожидается. Внутри субъектов Федерации прогнозируется сдвиг налоговых доходов на региональный уровень. Видимо, возрастет доля региональных бюджетов и в конечных расходах, но в существенно меньшей степени, поскольку местные бюджеты будут получать значительные субвенции. Детали распределения налогов еще будут обсуждаться, но в целом и местные, и региональные бюджеты получат адекватные их полномочиям и значительно более надежные и равномерно размещенные доходные источники с существенным потенциалом для роста. Но главные изменения будут заключаться не в объеме, а в структуре доходов и расходов, отражающих новое качество межбюджетных отношений. Расходы субнациональных бюджетов будут четко разделены на собственные, за которые власти отвечают перед избравшими их гражданами, и на «делегированные», за которые придется отвечать перед вышестоящими властями. Доля собственных расходов существенно возрастет, а преобладающие в настоящее время обязательства с неопределенным правовым статусом («необеспеченные мандаты») со временем полностью исчезнут. В доходах субнациональных бюджетов резко сократится доля столь же неопределенных регулирующих доходов. Все это означает существенное расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности региональных и местных властей, т.е. решительный шаг к российской модели бюджетного федерализма.

— И как Вы определили бы ее основные черты?

— Концептуально она, видимо, будет близка к канадской модели, сочетая черты «конкурентного» и «кооперативного» федерализма. Американский опыт привлекает своей приверженностью разделению и самостоятельности властей всех уровней. В то же время сложившиеся у нас межбюджетные отношения тяготеют к германскому опыту с его ориентацией на совместные (пересекающиеся) полномочия и ответственность и, как следствие, сложные процедуры согласования основных финансовых решений. Полагаю, что практически сформированный к настоящему времени пакет из четырех законов (законы об организации органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, о внесении поправок в Бюджетный и

Налоговый кодекс) определил оптимальные для среднесрочной перспективы характеристики российского бюджетного федерализма. Так, расщепление основных налогов и сильное выравнивание будут сближать его с «кооперативной» моделью, а самостоятельность в основных расходах и неприятие «мандатов» (при том, что в тех же США эта проблема тоже пока не решена) — с «конкурентной». Принципиально важным является то, что это будет реальный, а не «бумажный», как сейчас, бюджетный федерализм — одно из основных конкурентных преимуществ любой страны. История учит, что в последние 500 лет наиболее экономически развитые или быстро развивающиеся страны юридически или фактически были федерациями. Это Нидерланды XVI—XVII веков, Англия XVIII—XIX веков, США XX века. Экономический лидер XXI века, скорее всего, тоже будет федерацией. Если мы энергично проведем намеченную фундаментальную реформу, то этой федерацией вполне может оказаться Российская Федерация.

1.5. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СРАВНЕНИЯ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Финансы. 2016. № 5. С. 16–27
(в соавторстве с Е.А. Домбровским)

Тенденции к повышению долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты поставили в повестку дня вопрос о необходимости изменения подходов к формированию системы межбюджетных отношений, в том числе о перераспределении в пользу консолидированных бюджетов субъектов РФ части бюджетных доходов. Обсуждение этого вопроса в том числе потребует анализа данных о степени и качестве децентрализации доходов бюджетной системы Российской Федерации по сравнению с другими странами.

Несмотря на имевшее место в 2000-х годах снижение доли налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете Российской Федерации, степень децентрализации налоговых и неналоговых доходов бюджетной системы Российской Федерации превышает средний уровень и федеративных государств, и всей анализируемой совокупности стран (табл. 1).

В то же время необходимо отметить общую для развитых стран тенденцию к повышению доли бюджетных доходов субнациональных бюджетов, в том числе в результате проведения реформ, направленных на укрепление финансовой самодостаточности региональных и местных бюджетов в унитарных государствах (Франция, Швеция, Польша). Что касается федеративных государств, то рост доли субнациональных бюджетов (в США, Канаде,

Таблица 1
Показатели децентрализации доходов бюджетной системы стран — членов ОЭСР, БРИКС и Российской Федерации

| Страна | Тип государства (Ф — федеративное, У — унитарное) | Доля субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированных бюджетов (без государственных внебюджетных фондов), % | | Доля межбюджетных трансфертов в доходах субнациональных бюджетов доходов, % | Доля налоговых доходов, ставка и база которых полностью или частично регулируются на субнациональном уровне, % |
|---------------------------------|--|---|-------------------------|--|---|
| | | 2000 г. | 2012 г. | | |
| Канада | Ф | 49,4 | 54,6 | 30,2 | 88,9 |
| Швейцария | Ф | 50,7 | 53,0 | 21,4 | 100,0 |
| Германия | Ф | 49,4 | 48,6 | 26,6 | 3,1 |
| Китай | У | 45,4 | 47,5 ¹ | 36,6 ¹ | н.д. |
| США | Ф | 40,2 | 46,1 | 22,1 | 100,0 |
| Швеция | У | 32,5 | 42,6 | 30,9 | 97,4 |
| Япония | У | 40,3 | 42,3 | 46,3 | 84,8 |
| Бразилия | Ф | 39,9 ² | 41,7 | 12,1 | н.д. |
| Индия | Ф | 38,1 | 41,5 ¹ | 35,3 ¹ | н.д. |
| Российская Федерация | Ф | 43,7³ | 37,9³ | 21,7 | 50,8⁴ |
| Финляндия | У | 29,0 | 32,4 | 30,5 | 91,3 |
| Франция | У | 19,5 | 28,6 | 35,0 | 62,9 |
| Италия | У | 21,6 | 23,6 | 43,6 | 47,1 |
| Республика Корея | У | 18,1 | 21,0 | 60,1 | 85,4 |
| Польша | У | 14,9 | 20,5 | 57,9 | 36,5 |
| Австралия | Ф | 18,2 | 18,6 | 40,8 | 100,0 |

| | | | | | |
|-------------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Бельгия | Ф | 9,3 | 14,8 | 61,7 | 100,0 |
| Норвегия | У | 15,1 | 12,5 | 45,5 | 98,5 |
| Турция | У | 10,9 | 12,3 | 70,4 | 0,0 |
| Португалия | У | 5,9 | 9,2 | 40,6 | 72,9 |
| Чили | У | 8,2 | 7,0 | 46,2 | 41,6 |
| Новая Зеландия | У | 5,7 | 6,8 | 23,2 | 99,2 |
| Австрия | Ф | 7,3 | 6,8 | 72,6 | 38,8 |
| Нидерланды | У | 5,6 | 6,4 | 71,2 | 97,3 |
| Великобритания | У | 4,9 | 6,0 | 69,1 | 100,0 |
| Южная Африка | У | 7,8 | 5,3 | 65,7 | н.д. |
| Мексика | Ф | 3,4 | 4,8 | 92,0 | 100,0 |
| <i>В среднем:</i> | | | | | |
| Всего | | 23,5 | 25,6 | 44,8 | 73,8 |
| В том числе: | | | | | |
| ОЭСР | | 20,9 | 23,6 | 47,2 | 74,8 |
| БРИКС | | 34,9 | 34,8 | 34,3 | н.д. |
| федеративные государства | | 31,7 | 33,5 | 39,7 | 75,7 |
| унитарные государства | | 17,8 | 20,3 | 48,3 | 72,5 |

¹ Данные за 2011 г.

² Данные за 2006 г.

³ Доля в налоговых доходах и поступлениях таможенных пошлин.

⁴ Данные за 2015 г.

Источник: Расчеты авторов по данным ОЭСР, МВФ, Федерального казначейства, 2016.

Бельгии) в 2000-х годах, по-видимому, в основном был обусловлен более высокими темпами роста доходов, закрепленных за региональными и местными бюджетами. Увеличение доли субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированных бюджетов за рассматриваемый период характерно также для стран БРИКС.

Особо необходимо отметить тот факт, что доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ существенно ниже, чем в большинстве развитых стран, в том числе в федеративных государствах с сопоставимым уровнем децентрализации налоговых и неналоговых доходов. Этот параметр, безусловно, требует более детального исследования с учетом специфики каждой страны (так, в ряде федеративных государств, например, в Германии и Бразилии, как и в России, часть налоговых доходов перераспределяется между региональными бюджетами по формулам, по сути, являясь одним из видов межбюджетных трансфертов), однако уже сейчас есть основания утверждать, что распространенная оценка дотационности консолидированных бюджетов субъектов РФ как «чрезмерно высокой» в рамках международных сопоставлений является преувеличенной.

Необходимо различать политическую (более высокую в федеративных государствах) и бюджетную (которая может быть высока или низка независимо от типа государства) децентрализацию. Сама по себе форма государственного устройства (федеративное или унитарное) лишь в ограниченной степени влияет на степень децентрализации бюджетных доходов. В среднем для федеративных государств характерна более высокая доля субнациональных бюджетов, однако есть примеры федеративных государств (Австралия, Бельгия, Австрия, Мексика), в которых этот параметр существенно ниже, чем в ряде унитарных государств (Китай, Швеция, Япония, Финляндия, Франция), и даже ниже, чем в среднем по унитарным государствам⁴⁷.

Кроме того, при международных сопоставлениях агрегированные параметры могут оказаться не полностью сопоставимыми, исказить реальную ситуацию или, как минимум, не давать о ней полной информации. В каждом конкретном случае необходим отдельный анализ их значений и динамики с учетом специфических условий соответствующих стран.

Так, в Российской Федерации в 2000–2008 гг. в результате проведенной реформы межбюджетных отношений и опережающего роста нефтегазовых доходов (поступающих в федеральный бюджет) доля консолидированных бюджетов субъектов РФ снизилась, затем, после кратковременного повышения в 2009–2010 гг., стабилизировалась и в 2015 г. (вследствие снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета) вновь возросла, в том числе по ряду параметров приблизившись к уровню 2000 г. или даже превысив его (табл. 2).

При этом по ряду параметров, отражающих особенности структуры доходов, доля консолидированных бюджетов субъектов РФ на протяжении

⁴⁷ См. также: [Международный опыт., 2016].

Таблица 2
Доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации, %

| | 2000 г. | 2005 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Всего налоговые и неналоговые доходы | 44,9 | 33,2 | 35,1 | 34,6 | 37,2 | 37,7 | 33,9 | 33,3 | 33,7 | 33,3 | 36,3 |
| Налоговые доходы и таможенные пошлины | 43,1 | 32,0 | 34,2 | 27,8 | 30,5 | 38,4 | 35,2 | 34,6 | 34,9 | 34,1 | 37,9 |
| Налоговые доходы | 43,1 | 41,6 | 43,8 | 45,6 | 49,3 | 50,7 | 46,8 | 45,8 | 45,8 | 45,0 | 44,6 |
| В том числе: | | | | | | | | | | | |
| без учета ЕСН, налогов на импорт и налоговых доходов, распределяемых по дифференцированным нормативам | 45,8 | 47,6 | 51,3 | 54,4 | 52,5 | 57,4 | 53,1 | 51,8 | 51,5 | 50,5 | 49,6 |
| без учета ЕСН, налогов на импорт, налогов, распределяемых по дифференцированным нормативам, и поступлений в суверенные фонды | 45,8 | 63,9 | 66,9 | 73,3 | 64,2 | 57,4 | 53,1 | 57,7 | 55,1 | 50,5 | 51,1 |
| Неналоговые доходы | 45,2 | 12,3 | 13,9 | 11,6 | 12,5 | 11,1 | 9,4 | 9,0 | 9,5 | 9,6 | 12,7 |
| Справочно: | | | | | | | | | | | |
| Расходы | 51,8 | 49,2 | 48,3 | 49,1 | 43,3 | 43,2 | 45,2 | 42,5 | 42,7 | 41,5 | 40,4 |
| Расходы (без межбюджетных трансфертов внебюджетным фондам) | 51,8 | 56,5 | 53,9 | 55,3 | 49,7 | 51,5 | 52,3 | 50,1 | 49,4 | 46,0 | 46,5 |

Источник: Составлено авторами по данным Федерального казначейства (<www.goskazna.ru>).

большей части рассматриваемого периода превышала 50% и значения начала 2000-х годов, а доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации (без учета трансфертов государственным внебюджетным фондам) в среднем находилась на уровне около 50% со слабо выраженной тенденцией к снижению начиная с 2008 г. (предположительно вследствие роста расходов федерального бюджета на национальную оборону).

Таким образом, несмотря на тенденцию к повышению централизации бюджетных доходов, в целом в настоящее время по традиционным параметрам бюджетной децентрализации Российская Федерация, как минимум, не уступает большинству федеративных государств, существенно превышая средний уровень развитых унитарных государств.

Более того, есть основания полагать, что для Российской Федерации действует ряд специфических факторов, объективно препятствующих децентрализации бюджетных доходов⁴⁸.

Во-первых, для бюджетной системы Российской Федерации характерна значительно более высокая, чем для большинства развитых стран, доля нефтегазовых доходов, которые в силу своей зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры и неравномерности размещения имеют очевидные предпосылки для централизации на уровне национального бюджета. Аналогичное влияние оказывает относительно высокая доля в консолидированном бюджете Российской Федерации доходов от налогов и пошлин на экспорт и импорт.

Во-вторых, есть основания полагать, что в России территориальное распределение налоговых доходов является более неравномерным, чем в большинстве других стран, что также препятствует их закреплению за региональными и местными бюджетами (табл. 3).

Высокая территориальная концентрация налоговых и неналоговых доходов является существенным аргументом в пользу их закрепления за федеральным бюджетом или, в крайнем случае, распределения между регионами по формулам.

В-третьих, в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации высокую долю занимают расходы на национальную оборону, которые не могут быть закреплены за субнациональными бюджетами. Поэтому, например, такие страны, как Швейцария, Швеция, Япония, имеют чисто «структурные» предпосылки для относительно большей децентрализации налоговых и неналоговых доходов.

Наконец, в-четвертых, для Российской Федерации характерны более выраженные различия в бюджетной обеспеченности регионов, что при прочих равных условиях требовало бы концентрации бюджетных доходов в национальном бюджете с их последующим более интенсивным «горизонтальным» перераспределением (табл. 4).

⁴⁸ См. также: [Домбровский, 2015].

Таблица 3

Территориальная концентрация основных налоговых доходов в Российской Федерации, %

| | Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации | | Доля в общем объеме поступлений, аккумулируемая на территории 10 субъектов РФ с максимальным объемом поступлений | | Доля в общем объеме, аккумулируемая на территории 10 субъектов Федерации с максимальным объемом поступлений, в расчете на душу населения (с учетом ИБР) | |
|---|---|---------|--|---------|---|---------|
| | 2015 г. | 2000 г. | 2015 г. | 2000 г. | 2015 г. | 2000 г. |
| Всего налоговые и неналоговые доходы ¹ | 36,3 | 55,9 | 51,3 | 46,9 | 47,3 | 47,3 |
| НДС | 0,0 | 59,4 | 67,9 | 48,7 | 65,5 | 65,5 |
| Налог на прибыль организаций (зачисляемый по соответствующим ставкам) | 89,4 | 59,9 | 59,6 | 49,9 | 51,7 | 51,7 |
| НДФЛ (подходный налог) | 100,0 | 51,8 | 53,4 | 43,7 | 47,8 | 47,8 |
| НДПИ на углеводородное сырье | 0,0 | 94,72 | 88,3 | 92,92 | 84,7 | 84,7 |
| НДПИ на прочее сырье | 69,3 | 78,22 | 73,7 | 71,52 | 71,9 | 71,9 |
| Акцизы на алкогольную продукцию | 45,1 | 44,5 | 56,6 | 36,3 | 44,6 | 44,6 |
| Акцизы на табачную продукцию | 0,0 | 90,7 | 99,3 | 90,0 | 99,3 | 99,3 |
| Акцизы на пиво | 100,0 | 62,8 | 52,5 | 58,6 | 39,3 | 39,3 |
| Акцизы на нефтепродукты | 100,0 | 82,3 | 78,0 | 79,9 | 73,0 | 73,0 |
| Специальные налоговые режимы | 100,0 | 38,1 | 47,0 | 30,7 | 40,0 | 40,0 |
| Налог на имущество организаций | 100,0 | 50,1 | 50,8 | 42,3 | 45,5 | 45,5 |

Окончание табл. 3

| | Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации | Доля в общем объеме поступлений, аккумулируемая на территории 10 субъектов РФ с максимальным объемом поступлений | | Доля в общем объеме, аккумулируемая на территории 10 субъектов Федерации с максимальным объемом поступлений, в расчете на душу населения (с учетом ИБР) |
|--------------------------------------|---|--|---------|---|
| | | 2015 г. | 2000 г. | |
| Налог на имущество физических лиц | 100,0 | 39,3 | 29,5 | 51,4 |
| Государственная пошлина ¹ | 26,4 | 43,9 | 35,8 | 27,9 |
| Земельный налог | 100,0 | 43,5 | 33,6 | 38,8 |
| Неналоговые доходы ¹ | 12,7 | 72,4 | 66,0 | 54,8 |

¹ Исходя из поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

² Данные показаны за 2002 г. в связи с введением НДПИ с 2002 г.

Таблица 4

Показатели «горизонтального» выравнивания в некоторых странах

| Страна | Год | Количество административно-территориальных единиц | Региональные различия в бюджетных доходах на душу населения (до межбюджетных трансфертов) | Региональные различия в бюджетных доходах на душу населения (после межбюджетных трансфертов) | Доля межбюджетных трансфертов, % от ВВП | Доля межбюджетных трансфертов в доходах субнациональных бюджетов, % | Доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета, % | |
|-----------------|------|---|---|--|---|---|--|------|
| | | | | | | | | |
| Развитые страны | | | | | | | | |
| Австралия | 2002 | 8 | 1,75 | 0,21 | 0,00 | 4,95 | 35,3 | 20,9 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------------------|------|----|-------|------|------|------|------|------|
| Германия | 2000 | 16 | 1,82 | 0,17 | 0,04 | 1,50 | 15,0 | 5,6 |
| Канада | 2001 | 10 | 2,02 | 0,24 | 0,12 | 3,12 | 14,4 | 19,3 |
| США | 2001 | 51 | 2,47 | 0,20 | 0,21 | 2,73 | 19,9 | 14,0 |
| Швейцария | 2001 | 26 | 4,40 | 0,45 | 0,35 | 4,70 | 16,7 | 18,0 |
| Япония | 2000 | 47 | 4,87 | 0,52 | 0,30 | 7,62 | 40,0 | 39,2 |
| Российская Федерация ¹ | 2000 | 89 | 72,89 | 1,17 | 0,90 | 1,4 | 9,5 | 9,8 |
| | 2005 | 89 | 78,59 | 1,05 | 0,66 | 2,3 | 16,2 | 13,8 |
| | 2010 | 83 | 32,17 | 0,74 | 0,52 | 3,0 | 21,4 | 13,6 |
| | 2015 | 85 | 15,45 | 0,57 | 0,35 | 2,0 | 17,4 | 10,3 |
| Развивающиеся страны | | | | | | | | |
| Бразилия | 1999 | 27 | 3,81 | 0,36 | н.д. | 2,40 | 17,0 | 8,3 |
| Аргентина | 1997 | 24 | 13,87 | 0,72 | 0,53 | 1,68 | 18,0 | 5,5 |
| Китай | 2000 | 31 | 15,70 | 0,98 | 0,80 | 5,00 | 35,0 | 41,4 |
| Индонезия | 2000 | 30 | 15,70 | 0,96 | 0,72 | 3,27 | 46,0 | 7,3 |
| Индия | 2000 | 18 | 42,30 | 1,25 | н.д. | 4,41 | 37,4 | 35,4 |

¹ Данные в расчете на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов; в 2015 г. исключены разовые доходы от СРП в Сахалинской области в связи с искажением данных.

Источник: По Российской Федерации — расчеты авторов по данным Минфина России, по другим странам — расчеты К.С. Вартапетова и А.М. Лаврова (2005 г.).

Несмотря на сохраняющуюся относительно высокую дифференциацию бюджетных доходов в расчете на 1 жителя по субъектам РФ, за последние 15 лет различия между регионами на разных «полюсах» бюджетной обеспеченности сократились с 73 раз в 2000 г. до 15 раз в 2015 г., а коэффициент вариации бюджетных доходов в расчете на 1 человека — почти в 3 раза. Эти изменения произошли на фоне снижения доли межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета и практически на фоне их неизменной доли в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Исходя из этого, в целом международные сопоставления не дают оснований считать сложившееся к настоящему времени распределение бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации чрезмерно «централизованным».

В то же время данные табл. 1 позволяют идентифицировать реальную и достаточно специфическую проблему российской системы межбюджетных отношений: чрезмерно низкую по международным меркам долю в доходах субнациональных бюджетов налоговых доходов, полностью или частично регулируемых региональными или местными органами власти. По степени «налоговой автономии» региональных и местных органов власти Российская Федерация уступает не только всем развитым федеративным государствам, кроме Германии и Австрии, но и большинству унитарных стран — членов ОЭСР.

При этом степень «налоговой автономии» региональных и местных бюджетов в Российской Федерации за последние 15 лет снизилась (табл. 5).

Эта тенденция отражает реализацию налоговой реформы, в рамках которой были упразднены неэффективные, трудно администрируемые и не соответствующие целям экономического развития налоги и сборы, в значительной степени регулируемые региональными и местными органами власти (и, как показано ниже, поступающие в различные внебюджетные или «целевые бюджетные» фонды), с закреплением основной части налоговых полномочий за Российской Федерацией. В результате сформированная к настоящему времени налоговая система, отвечающая в целом требованиям простоты и прозрачности, повышению эффективности налогового администрирования, одновременно характеризуется весьма низким по международным меркам уровнем «налоговой автономии» региональных и местных властей.

В то же время более существенным и, безусловно, положительным результатом реформы межбюджетных отношений начала 2000-х годов стали отказ от модели «регулирующих» доходов, распределяемых между бюджетами по ежегодно устанавливаемым (в том числе дифференцированным) нормативам, и закрепление основных доходных источников за региональными и местными бюджетами на постоянной основе Бюджетным кодексом Российской Федерации и его региональными аналогами.

В целом консолидированные бюджеты субъектов РФ в основном зависят от доходных источников, регулируемых решениями федеральных органов власти (табл. 6).

Таблица 5

**Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов
субъектов РФ в 1997–2015 гг., %**

| Доходы | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2010 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Налоговые доходы В том числе: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Федеральные налоги и сборы | 75,0 | 71,0 | 74,0 | 74,3 | 88,7 | 88,6 | 88,7 | 86,1 | 86,5 | 84,9 | 85,2 | 84,6 |
| Из них: | | | | | | | | | | | | |
| распределяемые по дифференцированным нормативам ¹ | — | — | — | — | 2,6 | 3,6 | 3,1 | 4,6 | 4,8 | 5,0 | 4,1 | 4,2 |
| закрепленные нормативами, устанавливаемыми законом о федеральном бюджете ² | 43,0 | 45,0 | 38,0 | 23,0 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| закрепленные ставками или нормативами без ограничения срока действия ³ | 32,0 | 26,0 | 36,0 | 49,6 | 74,2 | 72,7 | 73,2 | 70,7 | 69,3 | 68,5 | 69,5 | 68,9 |
| налог на прибыль организаций | | | | | | | | | | | | |
| по ставке, регулируемой субъектами РФ ⁴ | — | — | — | — | 8,7 | 8,9 | 8,7 | 6,8 | 7,7 | 6,5 | 6,7 | 6,5 |
| специальные налоговые режимы для малого бизнеса | — | — | — | 1,7 | 3,2 | 3,4 | 3,7 | 4,0 | 4,7 | 4,9 | 4,9 | 5,0 |

Окончание табл. 5

| Доходы | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2010 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Региональные и местные налоги и сборы ⁵ | 25,0 | 29,0 | 26,0 | 25,7 | 11,3 | 11,4 | 11,3 | 13,9 | 13,5 | 15,1 | 14,8 | 15,4 |
| Всего доходы, регулируемые региональными и местными органами власти ⁶ | — | — | — | 56,9 | 58,8 | 57,1 | 54,8 | 51,4 | 52,3 | 48,8 | 49,8 | 50,8 |

¹ С 2005 г. — акцизы на бензин, дизельное топливо, моторные масла; с 2007 по 2011 г. — акцизы на крепкую алкогольную продукцию; в 2013 г. — акцизы на топливо печное бытовое.

² До 2005 г. — налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость, акцизы; в последующие периоды нормативы распределения этих доходов установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации.

³ Налог на прибыль организаций по минимальной ставке, установленной в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, НДС, акцизы, ресурсные платежи, государственная пошлина.

⁴ По ставке 4% (с 2002 по 2009 г.), 4,5% (с 2009 г.).

⁵ Имущественные налоги, земельный налог, налог с продаж, транспортный налог, сбор на нужды образовательных учреждений, курортный сбор, налог на рекламу и другие налоги.

⁶ Налог на прибыль по ставке, устанавливаемой субъектами РФ, доходы по специальным налоговым режимам для малого бизнеса (упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход), региональные и местные налоги.

Источник: Расчеты авторов по данным Федерального казначейства (<www.toskazna.ru>).

Таблица 6

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

| | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Доходы, всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| налоговые и неналоговые доходы (без доходов, распределяемых по дифференцированным нормативам) | 76,7 | 81,5 | 73,4 | 73,1 | 75,7 | 77,0 | 77,6 | 78,8 |
| Из них: | | | | | | | | |
| регулируемые в полном объеме федеральными органами власти | 36,5 | 37,8 | 37,8 | 36,2 | 38,1 | 41,4 | 41,3 | 41,0 |
| регулируемые, в том числе частично, региональными и местными органами власти | 40,2 | 43,7 | 35,6 | 36,9 | 37,6 | 35,6 | 36,3 | 37,8 |
| в том числе доходы от региональных и местных налогов и сборов | 18,2 | 8,4 | 9,6 | 8,9 | 9,7 | 11,0 | 10,8 | 11,5 |
| межбюджетные трансферты и доходы от налогов, распределяемые по дифференцированным нормативам ¹ | 9,3 | 15,1 | 24,4 | 24,5 | 23,4 | 22,1 | 21,7 | 20,5 |
| прочие доходы ² | 14,0 | 3,4 | 2,2 | 2,4 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 |

¹ С 2005 г. — акцизы на бензин, дизельное топливо, моторные масла; с 2007 по 2011 г. — акцизы на крепкую алкогольную продукцию; в 2013 г. — акцизы на топливо печное бытовое.

² В 2000 г. — доходы целевых бюджетных фондов.

Источник: Расчеты авторов по данным Федерального казначейства (<www.toskazna.ru>).

При этом фактическая зависимость консолидированных бюджетов субъектов РФ от решений федеральных органов власти является еще более высокой из-за сохраняющейся практики установления федеральными законами налоговых льгот не только по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, но и по региональным и местным налогам. В 2010 г. общий объем таких льгот («федеральных налоговых мандатов») составлял 4,6%, в 2014 г. — 3,4% доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при достаточно высокой по международным меркам степени децентрализации бюджетных доходов ее качество, измеряемое самостоятельностью региональных и местных властей в формировании доходной базы субнациональных бюджетов, остается низким по сравнению не только с федеративными, но и с унитарными государствами. По мнению авторов, именно эта проблема (а не сами по себе пропорции распределения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы) является основным препятствием для повышения эффективности всей системы межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Какие возможны подходы к ее решению?

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что, несмотря на теоретические представления о существенных преимуществах децентрализации бюджетных доходов, подкрепленных практикой многих развитых стран, в самих принципах бюджетной децентрализации заложены определенные внутренние противоречия.

С одной стороны, передача фискальных (налогово-бюджетных) полномочий на субнациональные уровни управления означает, что региональные и местные органы власти оказываются ответственными как за решения в области доходов бюджета (уровень налогообложения, осуществление заимствований), так и за осуществление бюджетных расходов.

С другой стороны, в отличие от национальных властей субнациональные органы власти взимают налоги и отвечают за предоставление общественных благ гражданам, которые одновременно являются избирателями вышестоящих властей. Это искажает ответственность субнациональных властей, так как в случае проведения безответственной фискальной политики (например, наращивание бюджетных расходов при низких налоговых доходах за счет увеличения заимствований или задолженности бюджета) национальные власти для недопущения значительного ухудшения положения граждан не допустят резкого снижения уровня предоставления государственных услуг.

Как отмечается в экономической литературе, большая часть недостатков бюджетной децентрализации и автономии касается так называемых «мягких» бюджетных ограничений, отражающих возможности субнациональных властей оказывать давление на федеральный центр с целью покрытия «непред-

виденных» финансовых обязательств или устранения угрозы дефолта (банкротства)⁴⁹.

«Мягким» бюджетным ограничениям можно противопоставить ситуацию «жестких» бюджетных ограничений, при которой ответственность за возможные негативные последствия принятых фискальных решений в максимально возможной степени ложится на органы власти, принимающие такие решения.

Как показывает международный опыт, «жесткие» бюджетные ограничения субнациональных властей могут обеспечиваться путем установления ограничений рыночного характера на фискальное поведение субнациональных властей, введения механизмов, обеспечивающих прозрачность налогово-бюджетной сферы и контроль со стороны центральных властей, а также мер, побуждающих субнациональные органы власти к ответственному и эффективному управлению общественными финансами (вплоть до введения ограничений на те или иные бюджетные полномочия).

Рыночные ограничения прежде всего предполагают контроль за заимствованиями субнациональных органов власти на основе оценки кредитоспособности и установления кредитных рейтингов. Снижение кредитного рейтинга приводит к удорожанию кредитов, что является естественным ограничением для новых заимствований. При этом в международной практике, как правило, не используются кредиты, предоставляемые из национального бюджета субнациональным бюджетам, которые по своей природе имеют все признаки «мягких» бюджетных ограничений.

Таким образом, бюджетная децентрализация имеет как преимущества, так и недостатки. Тем не менее теория и практика убедительно доказывают, что в общем случае и при прочих равных условиях снижение административной «дистанции» между получателями и производителями бюджетных услуг создает потенциал для повышения эффективности использования общественных ресурсов. Ключевым условием эффективной децентрализации при этом является наличие «жестких» бюджетных ограничений, создающих для субнациональных органов власти стимулы к ответственному управлению общественными финансами.

Исходя из вышеизложенного, поиск эффективной модели бюджетной децентрализации требует выбора оптимального соотношения между предоставлением субнациональным властям налогово-бюджетной автономии и контролем за принимаемыми на этих уровнях бюджетными решениями с целью недопущения проведения рискованной бюджетной политики.

Как правило, вследствие соображений политической и экономической эффективности полный контроль над решениями субнациональных властей

⁴⁹ Применительно к межбюджетным отношениям в России см.: [Лавров, Литвак, Сазерлэнд, 2001].

является нецелесообразным (и фактически означает отказ от бюджетной децентрализации), поэтому необходимо создание таких институциональных условий, которые предотвращали бы негативные последствия нерационального фискального поведения не только для жителей конкретного региона, но и для всей системы стимулов в целом.

Если же рассматривать практические действия для конкретной ситуации в Российской Федерации, то, по мнению авторов, в настоящее время децентрализация налоговых доходов, во-первых, невозможна из-за необходимости сокращения дефицита федерального бюджета в условиях падения нефтегазовых доходов и, во-вторых, нецелесообразна вследствие высокой мобильности и (или) неравномерности размещения налоговых доходов, которые, как правило, предлагаются для передачи региональным бюджетам (табл. 7).

В связи с этим необходимо отметить, что предлагаемая для обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ дифференциация (от 0 до 100%) нормативов зачисления налоговых доходов (включая НДС) в региональные бюджеты, по сути, означала бы возвращение к не имеющей аналогов в международной практике ситуации 1990-х годов с индивидуальными налогово-бюджетными режимами для разных субъектов РФ, вытеснению стимулов к поддержке экономического развития и обеспечению сбалансированности бюджетов заинтересованностью в получении повышенных нормативов, снижению объективности и прозрачности выравнивания бюджетной обеспеченности.

Кроме того, попытки его реализации натолкнулись бы на ряд практически не решаемых технических проблем. Например, потребовалась бы разработка детальных прогнозов налоговых поступлений по каждому субъекту РФ с неизбежной процедурой их трудно формализуемого «согласования». Отклонение же в ту или иную сторону налоговых поступлений от прогнозных значений приводило бы к постоянным рискам недополучения доходов либо федеральным, либо региональными бюджетами.

При этом в настоящее время для 24 субъектов Федерации, в которых проживает 12,3% населения страны, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности превышает весь объем налоговых и неналоговых доходов, поступающих с их территории в федеральный бюджет. То есть для этих субъектов РФ, даже в случае закрепления за их бюджетами всех налоговых и неналоговых доходов, потребовалось бы предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, расчет и перечисление которых оказались бы крайне сложными.

Таким образом, предложения о возврате к практике установления «регулирующих налоговых доходов» с дифференцированными нормативами не соответствуют базовым принципам бюджетной децентрализации и приведут лишь к усугублению имеющихся проблем.

По мнению авторов, прежде всего необходимы последовательная реализация уже начатых или объявленных мер по укреплению доходной базы региональных и местных бюджетов, в том числе полная ликвидация (а также

Таблица 7

**Оценка последствий передачи налоговых доходов федерального бюджета
бюджетам субъектов Федерации в условиях 2015 г.**

| | Мобильность | Оценка последствий | | | |
|---------------------------------------|---------------|--|--|--|---|
| | | вариант передачи бюджетам субъектов РФ | увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, % | Доля в численности населения Российской Федерации субъектов РФ, в бюджеты которых будет поступать более 50% дополнительных доходов, % | Доля дополнительных доходов, поступающих в бюджеты субъектов РФ, с бюджетной обеспеченностью выше 1,00, % |
| Налоговые доходы | | | | | |
| НДС | Очень высокая | По нормативу 5% | 7,3 | 17,9 | 67,3 |
| Налог на прибыль | Высокая | По ставке 2% | 2,5 | 13,3 | 70,6 |
| НДПИ на углеводороды | Низкая | По нормативу 20% | 6,7 | 1,5 | 76,9 |
| Акцизы на табачную продукцию | Средняя | По нормативу 50% | 2,0 | 4,8 | 69,6 |
| Акцизы на алкогольную продукцию | | По нормативу 100% | 0,8 | 15,5 | 31,5 |

Источник: Расчеты авторов по данным Федерального казначейства (<www.goskazna.ru>).

запрет на введение) льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральными законами, переход к взиманию имущественных налогов и земельного налога с кадастровой стоимости объектов недвижимости (при повышении ее объективности), расширение налоговых баз налогов, взимаемых с малого бизнеса (включая введение патентов), введение торгового и курортного сборов.

По расчетам авторов, доля в численности населения субъектов РФ, в бюджеты которых поступит более 50% дополнительных доходов от такой меры, как отмена льгот по региональным и местным налогам, составит 27,0%, а доля дополнительных доходов, поступающих в бюджеты субъектов Федерации с бюджетной обеспеченностью выше 1,00, — 54,0%, т.е. «равномерность» последствий этих мер будет существенно выше, чем при передаче субъектам РФ доходов, поступающих в федеральный бюджет.

В то же время совокупный эффект этих мер с точки зрения повышения степени и качества децентрализации бюджетных доходов будет ограниченным. В условиях 2014 г. реализация этих мер привела бы к увеличению объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 3,4%, доли их налоговых и неналоговых доходов в консолидированном бюджете Российской Федерации — с 33,3 до 34,2% и к повышению доли налоговых доходов, регулируемых региональными и местными органами власти, с 49,8 до 52,0%.

Поэтому предлагается рассмотреть ряд дополнительных мер по укреплению доходной базы и расширению налоговой автономии региональных и местных бюджетов.

Первое. Сократить перечень и (или) размер льгот, установленных по федеральным налогам и специальным налоговым режимам, доходы от которых зачисляются в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. В настоящее время объем таких льгот оценивается в 296,9 млрд руб. (что эквивалентно 3,4% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ), в том числе по налогу на прибыль организаций — 88,3 млрд руб. (1,0% доходов), по налогу на имущество организаций — 175,5 млрд руб. (2,0% доходов), по налогу на имущество физических лиц — 22,4 млрд руб. (0,3%).

Двукратное их сокращение увеличило бы доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1,7%, их долю в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации — с 33,3 до 33,7% и снизило бы зависимость консолидированных бюджетов субъектов РФ от межбюджетных трансфертов с 18,8 до 17%.

Эти меры могли бы быть проработаны в рамках инвентаризации и оценки эффективности налоговых льгот (в увязке с государственными программами) при внедрении концепции налоговых и неналоговых расходов.

Второе. В тех случаях, когда сокращение (отмена) тех или иных льгот по федеральным налогам будет признано нецелесообразным, законодательно закрепить обязанность полной или частичной компенсации «выпадающих» доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за счет использования доходов от акцизов на алкоголь, распределяемых между консолидированными

ми бюджетами субъектов Федерации по формуле (дифференцированным нормативам).

Сама по себе эта мера, предполагающая лишь изменение формы межбюджетных трансфертов, не приведет к улучшению качества децентрализации бюджетных доходов. Однако в перспективе она, во-первых, создаст ограничения для разрастания таких льгот из-за необходимости определения при их введении источников для компенсаций консолидированным бюджетам субъектов РФ и, во-вторых, повысит стимулы для региональных и местных органов власти по наращиванию налоговой базы (при распределении акцизов по формуле такие стимулы отсутствуют).

Третье. Ввести федеральный и региональный налоги на прибыль. Первый мог бы взиматься по ставке 10% и распределяться между федеральным и региональными бюджетами по нормативам 20 и 80%, второй — по ставке, устанавливаемой региональными органами власти, в размере до 8%.

Эти параметры соответствуют действующему распределению доходов от налога на прибыль, однако изменение формы такого распределения имело бы, по мнению авторов, ряд позитивных последствий.

Во-первых, региональный налог на прибыль, как и другие региональные налоги, был бы защищен от введения льгот федеральными законами, а действующие в настоящее время льготы могли бы быть поэтапно отменены.

Во-вторых, в рамках этой реформы региональным властям могли бы быть предоставлены полномочия по введению регионального налога на прибыль в отраслях, которые в настоящее время налогом на прибыль не облагаются (например, сельское хозяйство).

В-третьих, субъекты РФ получили бы больше возможностей для регулирования инвестиционного климата и, соответственно, наращивания налогового потенциала.

В-четвертых, расширилась бы сфера взаимодействия между региональными органами и территориальными органами Федеральной налоговой службы.

Четвертое. Одновременно с предыдущей мерой или независимо от нее перераспределить в пользу федерального бюджета доходы от налога на прибыль консолидированных групп налогоплательщиков и (или) экспортоориентированных отраслей экономики с направлением этих доходов на компенсацию субъектам РФ льгот по федеральным налогам и — при наличии возможностей — на увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

Формально это будет выглядеть как снижение степени и качества децентрализации бюджетных доходов, однако реально в сложившихся в настоящее время конкретных условиях такая мера, по мнению авторов, существенно улучшит сбалансированность региональных бюджетов, а также в определенной степени повысит стимулы к развитию собственной налоговой базы (за счет компенсации льгот по федеральным налогам).

Пятое. Перейти к взиманию части акцизов на алкогольную продукцию в рознице с зачислением соответствующих доходов в региональные и мест-

ные бюджеты. При всех рисках для налогового администрирования авторы считают целесообразным, как минимум, экспериментально опробовать такой механизм, поскольку теоретически он создает сильный стимул для региональных и местных органов власти противодействовать нелегальному обороту алкогольной продукции, а также позволяет в определенной степени регулировать уровень ее налогообложения с учетом региональных условий.

Также возможен более простой вариант с распределением акцизов на алкогольную продукцию пропорционально объемам продажи алкогольной продукции (по данным единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС)).

Шестое. Предоставить право субъектам РФ вводить соплатежи неработающих граждан определенных категорий (за исключением пенсионеров, учащихся, безработных, лиц, получающих пособия по нуждаемости, и т.д.) для формирования части платежа в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Седьмое. Предоставить право субъектам Федерации законодательно расширить возможности по использованию режима самообложения, в частности:

- предусматривать периодичность уплаты и удлинить сроки действия (например, до 3 лет) введенных местными референдумами целевых сборов;
- усилить дифференциацию вводимых сборов для разных категорий граждан, прежде всего с учетом их имущественного положения;
- предусмотреть возможность введения самообложения не только в муниципальном образовании в целом, но и в его отдельных населенных пунктах (решением сходов);
- ввести режим самообложения, обязательный для граждан, не только постоянно проживающих в муниципальном образовании, но и имеющих на его территории недвижимое имущество.

Законодательные меры по расширению практики самообложения могли бы быть дополнены поддержкой из региональных бюджетов реализуемых в муниципальных образованиях с использованием самообложения проектов «инициативного бюджетирования»⁵⁰, а также поддержкой такого рода региональных программ из федерального бюджета на грантовой основе с учетом объема генерируемых самообложением дополнительных доходов субнациональных бюджетов.

Безусловно, эти и другие возможные меры по повышению степени и качества децентрализации бюджетных доходов требуют детальной проработки с учетом рисков с точки зрения дифференциации налогового режима, проявлений недобросовестной налоговой конкуренции и усложнения налогового администрирования. В то же время по сравнению с ситуацией конца 1990-х — начала 2000-х годов эти риски существенно снизились и, по-видимому, будут характеризоваться тенденцией к дальнейшему снижению.

⁵⁰ Подробнее о практике «инициативного бюджетирования» см.: [Вагин, Гаврилова, Шаповалова, 2015].

В целом к настоящему времени сформировались предпосылки для повышения реальной децентрализации налогово-бюджетных полномочий, создающей для региональных и местных органов власти долгосрочные стимулы для развития территорий и проведения ответственной бюджетной политики. При этом возможности для сколько-нибудь существенного повышения доли консолидированных бюджетов субъектов РФ в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета Федерации за счет передачи доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, по мнению авторов, отсутствуют либо могут быть реализованы только при одновременном сокращении межбюджетных трансфертов.

В такой ситуации наряду с расширением налогово-бюджетных полномочий региональных и местных органов власти необходимо повышение качества системы межбюджетных трансфертов, прежде всего с точки зрения обеспечения в ее рамках «жестких» бюджетных ограничений для субнациональных бюджетов. В более отдаленной перспективе следовало бы рассмотреть возможность комплексной реформы налоговой системы, расширяющей налоговую автономию региональных и местных властей.

Литература

1. Материалы официального сайта Федерального казначейства. <<http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/>>.
2. Материалы официального сайта Организации экономического сотрудничества и развития. <<https://data.oecd.org/>>.
3. Материалы официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. <<http://minfin.ru/ru/statistics/>>.
4. Материалы официального сайта Федеральной службы государственной статистики. <<http://www.gks.ru/>>.
5. Материалы официального сайта Федеральной налоговой службы. <<https://www.nalog.ru/>>.
6. Материалы официального сайта Всемирного банка. <<http://data.worldbank.org/>>.
7. Материалы официального сайта Международного валютного фонда. <<http://www.imf.org/>>.
8. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. Июль — август 2015 г. № 4 (26). С. 94–103.
9. Домбровский Е.А. Финансовая оценка децентрализации полномочий и доходных источников в современных условиях // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2015. № 3. С. 51–54.
10. Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. 2001. № 4.
11. Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне / под ред. А.М. Лаврова. М.: Ленанд, 2006.

1.6. ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ «ЖЕСТКОСТИ» БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основные положения статей:

1. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (в соавторстве с В.В. Бухарским). НИФИ // Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21 (2017а).
2. Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг. (в соавторстве с В.В. Бухарским и Е.Ю. Ветровой). НИФИ // Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 77–92 (2017б).

Согласно теории система межбюджетных трансфертов (далее — МБТ)⁵¹ предназначена для «вертикального» (между уровнями бюджетной системы) и «горизонтального» (между регионами) выравнивания, т.е. перераспределения доходов в целях улучшения общей сбалансированности субнациональных бюджетов, а также для обеспечения тех или иных приоритетных для центральных органов власти расходов этих бюджетов.

В общем случае об эффективности «вертикального» выравнивания можно судить по относительным объемам перераспределяемых ресурсов, которые, в свою очередь, зависят от налоговой системы и централизации бюджетных доходов. При прочих равных условиях чем меньше объем перераспределения, тем эффективнее «вертикальное» выравнивание. Эффективность же «горизонтального» выравнивания определяется степенью сокращения межрегиональных различий в обеспеченности доходами (как правило, в расчете на душу населения с учетом ценовых различий).

Эффективность «горизонтального» выравнивания значительно зависит от того, в какой степени преодолевается (ограничивается) это противоречие в конкретных для той или иной страны условиях развития всей системы межбюджетных отношений.

Прежде всего, необходимо отметить, что при достаточно стабильном относительном общем объеме МБТ из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации (далее — бюджеты субъектов РФ) за 15 лет произошли существенные изменения в структуре МБТ (табл. 1).

⁵¹ В данной статье под межбюджетными трансфертами понимаются трансферты между национальными и субнациональными бюджетами без трансфертов государственным (социальным внебюджетным) фондам и между ними.

Таблица 1

Объем и структура МБТ бюджетам субъектов РФ в 2001–2015 гг.

| | 2001 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| МБТ, всего, млрд руб. | 186,6 | 486,4 | 1398,4 | 1616,7 |
| % к ВВП | 2,1 | 2,3 | 3,0 | 2,0 |
| % к расходам федерального бюджета | 15,6 | 16,0 | 17,3 | 10,5 |
| % к доходам бюджетов субъектов РФ | 16,0 | 16,2 | 21,4 | 17,4 |
| МБТ, всего, % | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Дотации, всего | 63,7 | 58,7 | 37,5 | 40,3 |
| Из них: | | | | |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности | 53,8 | 39,0 | 28,5 | 30,2 |
| на обеспечение сбалансированности | 4,5 | 10,7 | 7,6 | 9,4 |
| прочие дотации | 4,6 | 2,0 | 1,4 | 0,7 |
| Субсидии | 16,2 | 15,1 | 29,6 | 24,9 |
| Субвенции | 17,9 | 7,6 | 27,1 | 20,8 |
| Иные межбюджетные трансферты | 2,2 | 18,6 | 5,2 | 14,0 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

При повышении доли целевых трансфертов с 36,3 до 59,7% почти в 1,8 раза снизилась доля наиболее формализованных и прозрачных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. По мнению авторов, в целом это свидетельствует об ухудшении качества МБТ и лишь в конце рассматриваемого периода наметилась тенденция к улучшению их структуры.

За исключением предсказуемо относительно высокой положительной корреляции между динамикой ВРП и собственными доходами бюджетов субъектов РФ значимых корреляционных зависимостей между другими рассмотренными параметрами не выявлено (табл. 2).

Полученные данные позволяют сформулировать гипотезу о наличии в системе МБТ стимулов для экономического роста и — в несколько меньшей степени — для наращивания собственных доходов бюджетов субъектов РФ, в том числе при возможном ограниченном эффекте для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Для интегральной оценки выравнивающего эффекта МБТ рассмотрим ряд показателей межрегиональных различий для следующих вариантов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом ИБР): 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и все дотации; 4) собственные доходы, дотации и субсидии; 5) собственные доходы и все МБТ (табл. 3).

Таблица 2

Коэффициенты корреляции

| | 2000–2015 гг. | 2000–2005 гг. | 2005–2010 гг. | 2010–2015 гг. |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Между изменением доли в ВРП и изменением доли в: | | | | |
| собственных доходах | 0,53 | 0,25 | 0,44 | 0,14 |
| МБТ | –0,07 | –0,10 | –0,05 | 0,14 |
| дотациях на выравнивание | 0,03 | –0,03 | 0,10 | –0,05 |
| Между изменением доли в собственных доходах и изменениями доли в: | | | | |
| МБТ | –0,19 | 0,02 | –0,33 | –0,18 |
| дотациях на выравнивание | –0,04 | –0,11 | –0,01 | –0,16 |
| Между изменением доли в МБТ и изменением доли в: | | | | |
| дотациях на выравнивание | –0,31 | 0,01 | 0,07 | 0,55 |

Источник: Расчеты авторов.

Таблица 3

**Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2005–2015 гг.
(с учетом ИБР и индекса цен)**

| Вариант доходов на душу населения | Коэффициент Джини | | | Дисперсия | | | 10 макс./10 мин. | | |
|-----------------------------------|-------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|------------------|---------|---------|
| | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. |
| 1 | 0,398 | 0,322 | 0,319 | 0,66 | 0,63 | 0,53 | 11,4 | 9,1 | 9,0 |
| 2 | 0,334 | 0,266 | 0,273 | 0,51 | 0,59 | 0,41 | 4,6 | 4,2 | 4,4 |
| 3 | 0,320 | 0,260 | 0,264 | 0,46 | 0,56 | 0,39 | 4,4 | 4,1 | 4,1 |
| 4 | 0,312 | 0,244 | 0,248 | 0,44 | 0,49 | 0,35 | 4,2 | 3,8 | 3,8 |
| 5 | 0,295 | 0,228 | 0,236 | 0,34 | 0,46 | 0,31 | 3,7 | 3,6 | 3,6 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

Эти данные также подтверждают слабо выраженную тенденцию к снижению исходных межрегиональных различий бюджетной обеспеченности при в целом стабильном их сокращении за счет МБТ.

Для оценки вклада различных видов МБТ в снижение межрегиональной дифференциации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ

рассчитаем относительную эффективность — отношение доли в общем снижении дифференциации при добавлении к собственным доходам бюджетов субъектов соответствующих МБТ к доле данного вида МБТ в общем объеме МБТ⁵² (табл. 4).

Полученные данные позволяют сформулировать два вывода.

Во-первых, наибольшим выравнивающим эффектом обладают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, наименьшим — прочие МБТ, в то время как соотношение относительной эффективности прочих дотаций и субсидий является неустойчивым (вероятно, из-за значительной изменчивости методик распределения, которые в разной степени учитывали межрегиональные различия).

Во-вторых, в 2005–2010 гг. произошло существенное повышение относительной эффективности дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а в 2010–2015 гг. — ее некоторое снижение. Такая динамика, по-видимому, обусловлена резким снижением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме МБТ в 2005–2010 гг. и ее незначительным ростом в 2010–2015 гг.

Примененный метод можно модифицировать путем добавления по отдельности (а не нарастающим итогом) различных видов МБТ к собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ с расчетом индикаторов межрегиональных различий по следующим вариантам: 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и прочие дотации; 4) собственные доходы и субсидии; 5) собственные доходы и прочие МБТ (субвенции и иные МБТ).

Полученные результаты также свидетельствуют о значительно более выраженном выравнивающим эффекте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 5).

Так, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на все рассмотренные даты обеспечивали минимальные значения коэффициента Джини и соотношения 10 субъектов РФ с максимальной и минимальной обеспеченностью, а также в двух случаях из трех — показателя дисперсии. Достаточно интересным является тот факт, что все другие виды МБТ также снижали (пусть и в разной степени) межрегиональные различия, что свидетельствует об учете в соответствующих методиках критерия бюджетной обеспеченности.

Несмотря на то что при распределении субвенций бюджетная обеспеченность в явном виде не учитывается, некоторый выравнивающий эффект

⁵² Например, в 2005 г. общее снижение коэффициента Джини составило: $0,398 - 0,295 = 0,103$, в том числе за счет добавления к собственным доходам дотаций на выравнивание: $0,398 - 0,344 = 0,064$. Таким образом, условный вклад дотаций на выравнивание можно оценить в 62,1%. При этом доля этих дотаций в общем объеме МБТ в 2005 г. составляла 44,2%. Отношение этих двух параметров позволяет оценить относительную эффективность снижения межрегиональных различий по коэффициенту Джини за счет дотаций на выравнивание в 1,4 раза больше средней (равной во всех случаях 1).

Таблица 4
Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по коэффициенту Джини (с учетом ИБР и индекса цен)

| | 2005 г. | | | 2010 г. | | | 2015 г. | | |
|-------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | Вклад в снижение различий, % | Доля в общем объеме МБТ, % | Относительная эффективность | Вклад в снижение различий, % | Доля в общем объеме МБТ, % | Относительная эффективность | Вклад в снижение различий, % | Доля в общем объеме МБТ, % | Относительная эффективность |
| Всего снижение | 100 | 100 | 1,0 | 100 | 100 | 1,0 | 100 | 100 | 1,0 |
| В том числе за счет: | | | | | | | | | |
| дотаций на выравнивание | 62,1 | 44,2 | 1,4 | 59,6 | 28,5 | 2,1 | 55,4 | 30,2 | 1,8 |
| прочих дотаций | 13,6 | 24,3 | 0,6 | 6,4 | 9,0 | 0,7 | 10,8 | 10,1 | 1,1 |
| субсидий | 7,8 | 10,3 | 0,8 | 17,0 | 29,6 | 0,6 | 19,3 | 24,9 | 0,8 |
| прочих МБТ | 16,5 | 21,2 | 0,8 | 17,0 | 32,9 | 0,5 | 14,5 | 34,8 | 0,4 |

Источник: Расчеты авторов.

Таблица 5
Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2005–2015 гг. (с учетом ИБР и индекса цен)

| Вариант доходов на душу населения (с учетом ИБР) | Коэффициент Джини | | | Дисперсия | | | 10 макс./10 мин. | | |
|--|-------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|------------------|---------|---------|
| | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. |
| 1 | 0,398 | 0,322 | 0,319 | 0,66 | 0,63 | 0,53 | 11,4 | 9,1 | 9,0 |
| 2 | 0,334 | 0,266 | 0,273 | 0,51 | 0,59 | 0,41 | 4,6 | 4,2 | 4,4 |
| 3 | 0,379 | 0,314 | 0,308 | 0,59 | 0,60 | 0,50 | 9,3 | 8,2 | 7,8 |
| 4 | 0,387 | 0,293 | 0,297 | 0,63 | 0,53 | 0,46 | 10,0 | 6,3 | 6,7 |
| 5 | 0,372 | 0,294 | 0,299 | 0,51 | 0,56 | 0,46 | 7,2 | 6,9 | 6,9 |

Источник: Расчеты авторов.

прослеживается даже для субвенций, поскольку их распределение осуществляется преимущественно в зависимости от численности населения, размещенного более равномерно, чем налоговый потенциал. В ряде случаев выравнивающий эффект субвенций и иных трансфертов даже превышал эффект прочих дотаций и субсидий.

Таким образом, эмпирические данные в целом подтверждают достаточно высокую эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как инструмента снижения межрегиональных различий бюджетной обеспеченности.

При этом встроенные в методику распределения этих дотаций механизмы позволяют чисто расчетными методами значительно повысить эффективность выравнивания — например, путем использования в качестве критерия для выравнивания показателя бюджетной обеспеченности ниже среднего по субъектам РФ уровня. Это сразу приведет к сокращению числа субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, и к перераспределению дотаций в пользу менее обеспеченных субъектов Федерации. По сути, интенсивность выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ является вопросом выработки политики, а не совершенствования технологий горизонтального выравнивания, которые сами по себе могут дать любой заданный результат при обеспечении прозрачности и объективности расчетов.

В общем случае совокупный эффект этих механизмов (без учета влияния динамики численности населения) должен проявляться в том, что рост собственных доходов не должен приводить к относительному сокращению дотаций, а падение доходов — не приводить к росту дотаций.

При этом, поскольку собственные доходы и дотации на выравнивание изменяются разными темпами, на длинных временных горизонтах целесообразно сравнивать изменение не абсолютных величин, а долей субъектов РФ в собственных доходах и в дотациях на выравнивание в суммарном объеме собственных доходов и дотаций по всем субъектам РФ, в том числе с разделением субъектов РФ на группы с низким (менее 5%, без недотационных), со средним (от 5 до 25%) и с высоким (свыше 25%) уровнем дотационности (табл. 6).

В целом полученные данные свидетельствуют о преобладании динамики собственных доходов и дотаций, характерном, скорее, для низких, чем для высоких, стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом к концу рассмотренного периода преобладание низких стимулов значительно усилилось. Характерно, что тенденции, указывающие на низкие стимулы к росту собственных доходов, начиная с 2005 г. оказались наиболее выраженными для низкодотационных, а наименее выраженными — для высокодотационных субъектов РФ.

В группе низкодотационных субъектов РФ в 2000–2005 гг. преобладали субъекты РФ с высокими стимулами для роста собственных доходов, однако в 2005–2015 гг. доминировали субъекты РФ с низкими стимулами. Так,

Таблица 6

**Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ
соответствующей группы, %**

| | 2000—2005 гг. | 2005—2010 гг. | 2010—2015 гг. |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Всего | | | |
| Высокие стимулы | 40,3 | 41,7 | 27,0 |
| Низкие стимулы | 48,6 | 55,6 | 62,2 |
| Низкодотационные | | | |
| Высокие стимулы | | | |
| Всего | 57,1 | 14,3 | 14,8 |
| Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1) | 14,3 | 9,5 | 3,7 |
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях | 7,1 | 4,8 | 0,0 |
| Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9) | 14,3 | 0,0 | 7,4 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1) | 21,4 | 0,0 | 3,7 |
| Низкие стимулы | | | |
| Всего | 35,6 | 85,7 | 74,0 |
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 7,1 | 28,6 | 7,4 |
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 14,3 | 23,8 | 37,0 |
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 7,1 | 23,8 | 14,8 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 7,1 | 9,5 | 14,8 |
| Среднедотационные | | | |
| Высокие стимулы | | | |
| Всего | 29,7 | 51,4 | 33,3 |
| Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1) | 16,2 | 14,3 | 5,6 |

Продолжение табл. 6

| | | | |
|--|------|------|------|
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях | 5,4 | 28,6 | 0,0 |
| Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9) | 5,4 | 8,6 | 13,9 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1) | 2,7 | 0,0 | 13,9 |
| Низкие стимулы | | | |
| Всего | 59,5 | 45,7 | 58,3 |
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 16,2 | 34,3 | 5,6 |
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 21,6 | 2,9 | 36,1 |
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 16,2 | 8,6 | 13,9 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 5,4 | 0,0 | 2,8 |
| Высокодотационные | | | |
| Высокие стимулы | | | |
| Всего | 47,6 | 56,3 | 36,4 |
| Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1) | 9,5 | 37,5 | 18,2 |
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях | 19,1 | 18,8 | 18,2 |
| Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9) | 9,5 | 0,0 | 0,0 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1) | 9,5 | 0,0 | 0,0 |
| Низкие стимулы | | | |
| Всего | 38,1 | 37,5 | 45,5 |
| Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 19,0 | 31,3 | 9,1 |

| | | | |
|--|-----|-----|------|
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9) | 4,8 | 0,0 | 0,0 |
| Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 4,8 | 0,0 | 27,3 |
| Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1) | 9,5 | 6,3 | 9,1 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

в 2005–2015 гг. для каждого второго низкодотационного субъекта Федерации рост собственных доходов на уровне не ниже среднего приводил к снижению доли в общем объеме дотаций, а почти для каждого третьего доля в дотациях росла быстрее, чем доля в собственных доходах.

В наиболее многочисленной группе среднетотационных субъектов РФ в начале и конце рассмотренного периода также преобладали тенденции, характерные для низких стимулов, в 2005–2010 гг. несколько усилились высокие стимулы.

Высокодотационные субъекты Федерации на протяжении всего периода имели примерно равные соотношения тенденций, характерных для высоких и низких стимулов при в среднем более значительной по сравнению с другими группами доле субъектов РФ с высокими стимулами.

Таким образом, есть основания полагать, что встроенные в методику выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации механизмы стимулирования наращивания собственных доходов лишь частично обеспечивали решение этой задачи. При этом, судя по полученным данным, эффективность этих механизмов к 2010–2015 гг. по сравнению с началом рассматриваемого периода снизилась, особенно заметно — в отношении низкодотационных субъектов РФ. Что касается высокодотационных субъектов РФ, то действие стимулирующих механизмов для них на протяжении всего периода было более выраженным.

Анализ эмпирических данных за 2000–2015 гг. позволяет сформулировать следующие выводы (гипотезы):

- 1) наибольший выравнивающий эффект имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поэтому снижение их доли в общем объеме МБТ привело к относительному снижению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации;
- 2) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности создают определенные стимулы для увеличения собственных доходов субъектов РФ (прежде всего для высокодотационных субъектов РФ), однако в целом они яв-

ляются ограниченными с тенденцией к ослаблению к концу рассмотренного периода.

Полученные данные дают достаточные, по мнению авторов, основания для внесения ряда изменений в политику межбюджетных трансфертов.

Во-первых, представляется целесообразным преобразование дотаций на сбалансированность и прочих дотаций, а также иных МБТ и части субсидий в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (с поэтапным восстановлением их доли в общем объеме МБТ до 60–65%, как это имело место в 2000–2005 гг. при формировании новой системы МБТ).

Во-вторых, одновременно с этим следует резко усилить стимулирующие механизмы методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в частности, путем:

- законодательных ограничений на внесение изменений в методику распределения дотаций (например, не чаще 1 раза в 3 года);

- сокращения (вплоть до нуля) доли дотаций, не распределенных в плановом периоде;

- сокращения возможностей по снижению объема дотаций вследствие роста собственных доходов;

- распределения дотаций в % от их общего объема на 4–6-летний период с ограничениями по их дальнейшему изменению при росте налогового потенциала;

- использования при оценке налогового потенциала общеэкономических показателей, а не налоговых баз;

- сокращения числа дотационных субъектов РФ за счет закрепления за субъектами РФ равномерно размещенных и немобильных доходных источников при одновременном снижении критерия «нуждаемости» в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- установления для дотационных субъектов Федерации более жестких (возможно, дифференцированных в зависимости от уровня дотационности) требований к налогово-бюджетной политике (в том числе в отношении наращивания собственных доходов).

В 2005–2015 гг. произошло существенное увеличение объема государственного долга субъектов РФ (табл. 7).

В 2011–2015 гг. объем государственного долга субъектов Федерации в среднем за год возрастал на 18,5%, а долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ⁵³ ежегодно увеличивалась на 2,5 процентного пункта, превысив в 2015 г. уровень 2005 г. в 2 раза. В большинстве исследований эти тенденции объяснялись стагнацией доходов и ростом расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. В то же время следует обратить внимание на тот факт, что в 2005–2010 гг.

⁵³ В настоящей статье под долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ (также — долговая нагрузка) понимается отношение государственного долга субъектов Федерации к налоговым и неналоговым доходам бюджетов субъектов РФ.

государственный долг субъектов Российской Федерации рос даже еще более высокими темпами (в среднем за год на 24,9%), а долговая нагрузка возросла в 1,5 раза.

Одновременно ухудшилась структура государственного долга субъектов РФ (табл. 8).

По сравнению с 2005 г. в 2 раза снизилась доля наиболее прозрачного и рыночно ориентированного инструмента заимствований — ценных бумаг, причем все это падение пришлось на период после 2010 г. Резко выросла доля бюджетных кредитов из федерального бюджета, которые начиная с 2014 г. стали предоставляться для замещения банковских кредитов.

В сложившейся ситуации возрастают риски возникновения «мягких» бюджетных ограничений, т.е. возможностей для перекалывания на федеральный бюджет ответственности за последствия проводимой региональными властями долговой политики. Это отражает необходимость создания в России институциональных условий для развития реальной децентрализации бюджетной системы с повышением ответственности региональных и местных органов власти за результаты проводимой ими бюджетной политики. Данная система институциональных правил должна включать механизмы стимулирования региональных властей к повышению качества управления региональными финансами, в частности, к наращиванию собственных доходов бюджетов субъектов РФ, поскольку ряд исследований показывает, что система стимулов в рамках межбюджетных отношений Российской Федерации является недостаточно эффективной.

В целом полученные значения коэффициентов корреляции между долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ и параметрами, отражающими факторы, которые потенциально могут влиять на долговую политику региональных властей, свидетельствуют об отсутствии статистически значимых и устойчивых взаимосвязей (табл. 9).

По данным на 2016 г., наибольшая корреляционная зависимость имела место между уровнем долговой нагрузки и параметрами, характеризующими уровень бюджетной обеспеченности (налоговые и неналоговые доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения с учетом и без учета ИБР): субъекты РФ с более высокой бюджетной обеспеченностью в среднем имели меньший уровень долговой нагрузки, и наоборот. Кроме того, выявлена слабо выраженная положительная зависимость между долговой нагрузкой и долей межбюджетных трансфертов. Однако во всех этих случаях значения коэффициентов корреляции, во-первых, невелики и не подтверждают статистически значимую зависимость и, во-вторых, неустойчивы, вплоть до практически полного отсутствия корреляции в отдельные годы.

Анализ взаимосвязей между динамикой соответствующих параметров и долговой нагрузки позволяет сделать вывод о существенном ослаблении влияния рассматриваемых параметров на изменение долговой нагрузки в 2010–2016 гг. по сравнению с 2005–2010 гг. (табл. 10).

Таблица 7

Объем государственного долга субъектов Федерации и муниципального долга в 2005–2016 гг.

| Показатель | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Объем консолидированного (государственного и муниципального) долга субъектов РФ, млрд руб. | 478,0 | 165,8 | 187,3 | 196,8 | 226,3 | 202,8 | 260,7 | 2717,5 |
| В том числе: | | | | | | | | |
| Объем государственного долга субъектов РФ, млрд руб. | 361,7 | 196,0 | 171,8 | 151,4 | 137,5 | 289,5 | 218,6 | 2353,2 |
| Объем муниципального долга субъектов РФ, млрд руб. | 116,4 | 169,8 | 215,5 | 245,3 | 288,9 | 313,2 | 342,1 | 364,3 |
| Долговая нагрузка (государственного долга) на бюджеты субъектов РФ, % | 18,5 | 27,8 | 25,1 | 26,1 | 33,0 | 35,4 | 36,5 | 33,8 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

Таблица 8

Структура государственного долга субъектов в 2005–2016 гг., %

| Вид долговых обязательств | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Бюджетные кредиты | 13,7 | 31,0 | 35,8 | 31,5 | 27,1 | 31,0 | 34,9 | 42,1 |
| Коммерческие кредиты | 24,1 | 21,2 | 25,6 | 32,4 | 39,8 | 42,5 | 41,6 | 34,4 |
| Ценные бумаги | 37,5 | 37,2 | 29,3 | 27,8 | 25,9 | 21,2 | 18,7 | 19,4 |
| Государственные гарантии | 24,0 | 10,6 | 9,3 | 8,2 | 7,2 | 5,3 | 4,4 | 3,8 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

Таблица 9

**Значения коэффициентов корреляции между отдельными параметрами
и долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ**

| Параметр | 2006 г. | 2010 г. | 2012 г. | 2016 г. |
|---|---------|---------|---------|---------------------|
| ВРП на душу населения к среднему по Российской Федерации | 0,131 | −0,242 | −0,342 | −0,271 ¹ |
| Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации | −0,223 | −0,280 | −0,362 | −0,313 |
| Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР) | −0,260 | −0,161 | −0,294 | −0,449 |
| Доля межбюджетных трансфертов (МБТ) в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ | 0,377 | 0,223 | 0,396 | 0,243 |
| Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ | 0,420 | 0,070 | 0,201 | 0,163 |
| Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ | 0,213 | 0,026 | 0,175 | 0,129 |
| Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ | 0,699 | 0,160 | 0,124 | 0,203 |
| Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации | −0,058 | −0,169 | −0,245 | −0,224 |
| Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации с учетом ИБР | −0,281 | 0,022 | −0,081 | −0,418 |

¹ Данные по ВРП за 2015 г.

Источник: Расчеты авторов по данным Минфина России и Росстата.

Как и следовало ожидать, в 2005–2010 гг. относительный рост (снижение) бюджетной обеспеченности субъектов РФ (как до, так и после распределения межбюджетных трансфертов) приводил к относительному снижению (росту) долговой нагрузки. Однако для 2010–2012 гг. и 2012–2016 гг. аналогичных взаимосвязей не выявлено, что позволяет сформулировать гипотезу о существенном увеличении влияния на долговую политику субъектов РФ политически обусловленных (субъективных) факторов.

Таблица 10

**Значения коэффициентов корреляции между изменением отдельных параметров
и изменением долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ**

| Показатель | 2005– 2010 гг. | 2010– 2012 гг. | 2012– 2016 гг. |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|
| Индекс физического объема ВРП, п.п. к базовому году | –0,109 | –0,037 | –0,152 ¹ |
| Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации (соотношение показателей за период) | –0,674 | –0,217 | 0,001 |
| Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации с учетом ИБР (соотношение показателей за период) | –0,680 | –0,162 | –0,005 |
| Динамика доли МБТ в доходах консолидированных бюджетов Российской Федерации (разница долей за период) | 0,362 | 0,228 | 0,087 |
| Динамика доли дотаций в доходах консолидированных бюджетов Российской Федерации (разница долей за период) | 0,278 | –0,138 | 0,010 |
| Динамика доли дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов Российской Федерации (разница долей за период) | –0,088 | –0,138 | –0,029 |
| Динамика доли дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов Российской Федерации (разница долей за период) | 0,516 | –0,051 | 0,026 |
| Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации (соотношение показателей за период) | –0,646 | 0,019 | 0,047 |
| Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по Российской Федерации с учетом ИБР (соотношение показателей за период) | –0,670 | 0,167 | 0,003 |

¹ Данные по динамике ВРП за 2012–2015 гг.

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

Общий вывод об отсутствии значимых статистических взаимосвязей между параметрами, характеризующими объективные различия между субъектами РФ, и уровнем долговой нагрузки подтверждается данными по кон-

кредитным субъектам РФ с близкими значениями объективно обусловленных бюджетных параметров и качественно различными параметрами долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ и ее динамики (табл. 11).

Таблица 11

**Примеры субъектов РФ с сопоставимыми бюджетными параметрами
и различными параметрами долговой нагрузки**

| Субъекты РФ (по снижению индекса налогового потенциала) | Индекс налогового потенциала субъекта РФ, 2015 г. | Доля дотаций в доходах консолиди- рованных бюджетов субъектов РФ в 2015 г., % | Долговая нагрузка в 2015 г., % | Изменение долговой нагрузки в 2005— 2015 гг., п.п. |
|--|--|--|---|---|
| Хабаровский край | 1,24 | 7,70 | 55,62 | 2,21 |
| Амурская область | 1,11 | 6,99 | 95,36 | 84,27 |
| Иркутская область | 1,06 | 5,44 | 25,31 | 7,13 |
| Томская область | 0,96 | 7,91 | 56,87 | 35,88 |
| Пермский край | 0,86 | 3,78 | 24,21 | 23,30 |
| Новгородская область | 0,85 | 3,05 | 79,50 | 60,32 |
| Тульская область | 0,78 | 3,02 | 33,27 | 9,94 |
| Белгородская область | 0,78 | 3,19 | 96,66 | 68,38 |
| Краснодарский край | 0,73 | 4,47 | 98,59 | 91,32 |
| Калининградская область | 0,71 | 4,39 | 75,57 | 61,72 |
| Смоленская область | 0,66 | 7,26 | 121,39 | 109,93 |
| Рязанская область | 0,65 | 6,36 | 92,81 | 72,71 |
| Владимирская область | 0,60 | 7,82 | 11,57 | 4,81 |
| Ростовская область | 0,58 | 7,64 | 42,64 | 37,81 |
| Алтайский край | 0,48 | 18,48 | 5,91 | —30,95 |
| Тамбовская область | 0,47 | 18,89 | 57,15 | 43,03 |
| Республика Калмыкия | 0,33 | 30,07 | 95,05 | 66,29 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 0,33 | 28,64 | 66,92 | —51,49 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России.

Корреляционный анализ структуры государственного долга субъектов РФ выявил слабо выраженную, но устойчивую положительную взаимозависимость между долей ценных бумаг в общем объеме государственного долга субъектов РФ и налоговыми и неналоговыми доходами бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения и отрицательную взаимозависимость между долей ценных бумаг и долей межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ.

Поскольку гипотеза о существенном влиянии на объем и структуру государственного долга субъектов РФ объективных параметров статистически не подтверждена, следует рассмотреть взаимосвязи между долговой нагрузкой и «субъективными» (политически обусловленными) параметрами.

Сопоставление субъектов РФ по рейтингу открытости бюджетных данных и уровню долговой нагрузки свидетельствует о наличии определенной взаимосвязи между этими показателями.

В то же время по всей совокупности субъектов РФ данная взаимосвязь не является статистически значимой, проявляясь только в группе субъектов РФ с уровнем открытости бюджетных данных выше среднего (но не с максимальным) уровня (табл. 12).

Другим возможным подходом исследования значимости политического фактора является сопоставление субъектов РФ по рейтингу эффективности губернаторов и уровню долговой нагрузки. Данный рейтинг составляется Фондом развития гражданского общества (ФРГО) на основе пяти интегральных оценок, не учитывающих уровень долговой нагрузки субъектов РФ, что позволяет использовать его в качестве независимого факторного параметра.

Сопоставление двух указанных показателей свидетельствует о наличии между ними слабо выраженной обратной взаимосвязи с коэффициентом корреляции $-0,237$.

Корреляционный анализ позволяет выявить субъекты РФ с наибольшими отклонениями долговой нагрузки от среднего тренда (табл. 13).

Эти данные позволяют сформулировать гипотезу, согласно которой главы субъектов РФ первой группы в меньшей, а второй группы — в большей степени использовали свой политический потенциал для сдерживания роста долговой нагрузки⁵⁴.

Агентством политических и экономических коммуникаций (АПЭК) с 2012 г. рассчитывается рейтинг влияния глав субъектов РФ. Экспертный опрос, на результатах которого основан рейтинг наиболее влиятельных губернаторов в России, проводится методом закрытого анкетирования, в котором участвуют политологи, политтехнологи, медиаэксперты, журналисты.

⁵⁴ Очевидным исключением является Республика Татарстан, в которой относительно высокий уровень долговой нагрузки (оказавшийся тем не менее «недостаточным» для попадания в число исключенных субъектов РФ) обусловлен бюджетными кредитами на подготовку и проведение международных мероприятий.

Таблица 12

Значения коэффициента корреляции между рейтингом открытости бюджетных данных и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г.

| | К |
|--|----------|
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ | –0,283 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (без учета 11 субъектов РФ) | –0,439 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных выше 70%) | 0,128 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 60 до 70%) | –0,587 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 40 до 60%) | –0,254 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 20 до 40%) | –0,078 |
| Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных менее 20%) | 0,138 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России и НИФИ при Минфине России.

Сопоставление данного рейтинга и долговой нагрузки субъектов РФ дает сходные с предыдущим случаем результаты (табл. 14).

При этом зависимости между изменением влияния глав субъектов РФ и долговой нагрузкой не выявлено.

Проведенный корреляционный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Ни один из рассмотренных объективных (экономически и финансово обусловленных) и субъективных (политически обусловленных) факторов по отдельности не оказывает четко выраженного и существенного влияния на уровень, динамику и структуру долговой нагрузки субъектов РФ.

При этом выявлена слабо выраженная отрицательная зависимость между степенью финансовой «самостоятельности» субъектов РФ (высокая бюджетная обеспеченность, низкая зависимость от межбюджетных трансфертов), открытостью региональных бюджетов и рейтингами эффективности (влия-

Таблица 13

Субъекты РФ с максимальными отклонениями долговой нагрузки (в 2015 г.) от «среднего относительного» уровня рейтинга эффективности губернаторов (баллов, в среднем за 2014–2016 гг.)

| Отклонение долговой нагрузки от «среднего относительного» рейтинга эффективности | Субъекты РФ (в порядке снижения отклонения) |
|---|---|
| Относительно повышенный уровень (более чем на 50%) | Магаданская область, Республика Татарстан (Татарстан), Волгоградская область, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Костромская область, Саратовская область, Республика Дагестан, Республика Хакасия, Псковская область, Воронежская область, Хабаровский край |
| Относительно пониженный уровень (более чем на 50%) | Сахалинская область, Тюменская область, Алтайский край, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Владимирская область, Ленинградская область, Приморский край, Пермский край, г. Москва, Курская область, Иркутская область, Республика Башкортостан |

Источник: Расчеты авторов по данным Минфина России и ФРГО.

ния) глав субъектов Федерации, с одной стороны, и уровнем долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации — с другой. Это дает основания для использования более сложных методов регрессионного анализа, позволяющего оценить совокупное влияние этих и других возможных факторов, влияющих на долговую политику субъектов РФ.

Влияние объективно обусловленных факторов в 2010–2016 гг. по сравнению с 2005–2010 гг. является менее выраженным, что, вероятно, отражает рост значимости политического влияния на долговую политику субъектов Российской Федерации.

Построение корреляционных зависимостей позволяет выделить субъекты РФ с относительно более высокой, чем это обусловлено теми или иными факторами, уровнем долговой нагрузки, состояние бюджетов и долговая политика которых должны быть проанализированы более детально.

Исходя из этого, меры по преодолению долгового кризиса в субъектах РФ не должны подрывать финансовую дисциплину, создавая преференции для регионов, проводивших менее ответственную долговую политику. В частности, планируемая реструктуризация задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом должна быть обусловлена соблюдением субъектами РФ контролируемых количественных индикаторов программ оздоровления региональных финансов. В дальнейшем, по мере снятия остроты долгового

**Значения коэффициентов корреляции
между рейтингом влияния глав субъектов РФ и долговой нагрузкой
субъектов РФ в 2012–2016 гг.**

| | К |
|---|----------|
| Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (вся совокупность регионов) | –0,310 |
| Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (без учета 12 наиболее отклоняющихся субъектов РФ) | –0,483 |
| Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов Федерации (в среднем за 2012–2016 гг.) и изменением долговой нагрузки субъектов Федерации за 2012–2016 гг. (вся совокупность регионов) | –0,307 |
| Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и изменением долговой нагрузки субъектов РФ за 2012–2016 гг. (без учета 10 наиболее отклоняющихся субъектов РФ) | –0,434 |
| Зависимость между изменением баллов рейтинга влияния глав субъектов РФ за 2012–2016 гг. и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (вся совокупность регионов) | –0,056 |
| Зависимость между изменением баллов рейтинга влияния глав субъектов РФ за 2012–2016 гг. и изменением долговой нагрузки субъектов РФ за 2012–2016 гг. (вся совокупность регионов) | –0,051 |

Источник: Составлено авторами по данным Минфина России и АПЭК.

кризиса, целесообразно на законодательном уровне расширить бюджетные полномочия субъектов Федерации с низким уровнем долговой нагрузки и ограничить их для субъектов РФ с высоким уровнем долговой нагрузки.

ЕСТЬ ЛИ ПЕРСПЕКТИВЫ У РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА?

Некоторые эксперты считают, что в России в настоящее время нет и не может быть бюджетного (и вообще никакого) федерализма, указывая на реальные (но иногда и на надуманные) недостатки нынешней системы межбюджетных отношений или приводя аргументы о том, что Россия всегда была и, по сути, остается унитарным государством, в котором невозможна или нежелательна какая бы то ни было децентрализация.

Оставляя в стороне историко-политические дебаты и опираясь на изучение международного опыта, могу утверждать, что по своим принципам (в том числе закрепленным в законодательстве), механизмам регулирования и инструментам бюджетная система Российской Федерации практически не отличается от бюджетных систем федеративных и децентрализованных унитарных государств (с бюджетной точки зрения между ними нет существенных различий) с развитой или переходной экономикой. Более того, в силу своей относительной молодости по своей правовой конструкции она является более прозрачной и понятной по сравнению с бюджетными системами развитых стран, успевшими «обрасти» исторически сложившимися и, как правило, трудно объяснимыми особенностями.

Другое дело, что теоретически и законодательно вполне логичная российская модель бюджетного федерализма в своем нынешнем виде на практике буквально переполнена «мягкими» бюджетными ограничениями для субъектов Федерации и муниципальных образований (табл. 1.1).

Таблица 1.1

**Оценка реализации «жестких» бюджетных ограничений
в системе межбюджетных отношений Российской Федерации**

| Требования «жестких» бюджетных ограничений | Правовое регулирование | | Практика |
|--|------------------------|----------------------------|---|
| | 1990-е годы | 2010-е годы | |
| Самостоятельность в формировании расходов | Не регулируется | Установлено законодательно | Избыточное федеральное регулирование |
| Запрет «необеспеченных федеральных мандатов» | Отсутствует | Установлен законодательно | В ряде случаев не соблюдается |
| Финансовое обеспечение «делегируемых полномочий» | Отсутствует | Установлено законодательно | Не соблюдается в отношении ряда функциональных полномочий |
| Самостоятельность в формировании доходов | Не регулируется | Не регулируется | Низкая доля контролируемых доходов |
| Отсутствие «налоговых» мандатов | Не регулируется | Не регулируется | Льготы по региональным и местным налогам, установленные федеральными законами |

| Требования «жестких» бюджетных ограничений | Правовое регулирование | | Практика |
|--|--|---|--|
| | 1990-е годы | 2010-е годы | |
| Стабильность нормативов отчислений | Отсутствует. «Регулирующие» доходные источники | Установлена законодательно | Практически ежегодные изменения. На региональном уровне — трансферто- замещающие нормативы |
| Предотвращение «иждивенчества» при выравнивании бюджетной обеспеченности | Отсутствует. Покрытие «расчетных дефицитов» | В методике выравнивания есть отдельные «стимулирующие» позиции | Использование налоговых баз. Нераспределяемая часть дотаций. На региональном уровне элементы «расчетного дефицита» |
| Отсутствие неформализованной финансовой поддержки | Имеется (взаимные расчеты и бюджетные ссуды) | Сокращены, но разрешены законодательно (другие формы) | Иные межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты (с возможной пролонгацией) |
| Ограничения полномочий дотационных ППО | Отсутствуют | Установлены законодательно | Не оказывают существенного влияния на бюджетную политику ППО |
| Ограничения по долгу и дефициту | Отсутствуют | Установлены законодательно | Могут не соблюдаться |
| Возможность внешнего финансового управления | Отсутствует | Установлена законодательно (временная финансовая администрация) | Не применима |

Источник: Составлено автором.

Поэтому, если совсем кратко, перспективы российского бюджетного федерализма заключаются в устранении нынешних и недопущении появления новых «мягких» бюджетных ограничений.

Утвержденная Правительством Российской Федерации в 2019 г. «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.» (далее — Концепция-2024)⁵⁵ предусматривает ряд важных действий в этом направлении.

⁵⁵ Проект Концепции-2024 разрабатывался под руководством заместителя министра финансов Российской Федерации В.В. Колычева, в том числе раздел по межбюд-

Прежде всего, планируется продолжить работу по инвентаризации полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований и оптимизации разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями. Концепция-2024 обоснованно указывает на сохраняющееся и даже растущее, несмотря на требования законодательства, вмешательство федерального регулирования в полномочия региональных и местных органов власти. Так, в ней указано, что 77% собственных полномочий субъектов Федерации в той или иной степени дополнительно регулируются федеральными нормативными правовыми актами.

В то же время Концепция-2024 не содержит конкретных мер для решения этой давно назревшей проблемы, а для того, чтобы добиться этого, нужно уточнить постановку задачи.

Само по себе регулирование полномочий органов государственной власти субъектов Федерации федеральными актами не является недостатком, и его полное устранение нецелесообразно и невозможно. Собственно, понятие «предметы совместного ведения» и означает, что по данным вопросам, сферам, отраслям права единые для всей Российской Федерации базовые нормы должны быть установлены федеральными законами, однако они должны иметь рамочный характер. В вопросах совместного ведения, полномочиями по регулированию которых наделены органы государственной власти субъектов Федерации, при необходимости (а это отдельный вопрос, требующий в каждом конкретном случае тщательной проработки) федеральные акты могут устанавливать лишь общие (рамочные) требования к актам субъектов Федерации, которые, во-первых, безусловно должны им соответствовать и, во-вторых, должны иметь реальные и достаточно широкие возможности по установлению конкретных особенностей и деталей.

Таким образом, речь идет не об установлении «китайской стены» между федеральными и региональными актами (Российская Федерация регулирует такие-то вопросы, а субъекты Федерации — такие-то), а об устранении избыточного федерального регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения (а также полномочий органов местного самоуправления). По общему правилу федеральные акты, регулирующие такие полномочия, вообще не должны содержать нормы прямого действия, в сфере полномочий органов государственной власти субъектов Федерации исполняться и контролироваться могут и должны исключительно акты субъектов Федерации.

Например, федеральный акт не может содержать норму «в одном классе не может быть больше 25 учеников», но может устанавливать, что «предельное число учеников в классе устанавливается актом субъекта Федерации (муниципального образования) на уровне, не превышающем 25 учеников».

жетным отношениям — под руководством первого заместителя министра финансов Российской Федерации Л.В. Горнина и директора Департамента межбюджетных отношений Л.А. Ерошкиной.

В данном случае независимо от формулировки результат, скорее всего, будет один и тот же (предельное число учеников — 25 человек), т.е. практически каждый федеральный акт, регулирующий полномочия региональных или муниципальных органов власти, создает риски возникновения «необеспеченных федеральных мандатов», а потому требует обоснования.

При чрезмерно жестких или узких рамочных требованиях субъекты Федерации вынуждены в основном их воспроизводить, что приводит к возникновению predetermined «сверху» объемов расходов (что впрямую запрещено Законом № 184-ФЗ и Бюджетным кодексом, но является общей практикой). Поэтому количество таких актов должно быть минимальным, а каждый из них должен проходить регулярную специальную процедуру, аналогичную оценке регулирующего воздействия с рассмотрением двух основных вопросов: насколько необходимы такого рода единые требования и, если без них не обойтись, как сформулировать «не слишком» жесткие (или узкие) требования к актам субъектов Федерации?

При этом следует отличать реализацию полномочий субъектов Федерации как публично-правовых образований и соблюдение ими или контролируемые ими юридическими лицами единых требований ко всем юридическим лицам — как работодателями в отношении, например, МРОТ или проезда в отпуск работающим на Крайнем Севере, собственниками зданий в отношении пожарной безопасности и т.д. Поэтому запланированная Концепцией-2024 инвентаризация прежде всего должна выделить полномочия, в которых могут возникать «необеспеченные мандаты», и «обременения», относимые ко всем без исключения юридическим лицам. Последние, возможно, также требуют системного пересмотра, в том числе с наделением полномочиями по их установлению органов государственной власти субъектов Федерации.

В целом самостоятельность (или, что то же самое, автономия) субъектов Российской Федерации в основном остается декларативной. На федеральном уровне и, похоже, в обществе в целом сохраняется глубокое — в большинстве случаев, возможно, даже неосознанное — недоверие к региональным и местным органам власти, которые, как предполагается, без федерального регулирования почему-то стали бы действовать заведомо нерационально или даже «зловредно» (например, создавать классы из 30, 40 учеников и более). Отсюда вытекает явная избыточность федерального регулирования и повсеместный централизованный (и, как правило, неэффективный) контроль, неизбежно приводящие к снижению ответственности региональных и местных властей (которые в условиях тотального недоверия к ним действительно имеют стимулы к «злоупотреблению полномочиями», в том числе для обхода избыточных ограничений).

Почти 15-летний опыт разграничения полномочий свидетельствует о том, что сама по себе реформа межбюджетных отношений не может преодолеть эти ограничения (предубеждения). Однако она в состоянии точечными мерами поддерживать и создавать конкретные практики четкого разграни-

чения полномочий и ответственности, показывая на конкретных примерах более высокую эффективность реальной самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований.

Так, с учетом множества федеральных актов, регулирующих полномочия субъектов Федерации, в рамках реализации Концепции-2024 можно было бы подготовить и применить «регуляторную межбюджетную гильотину»: отменить с определенной даты все такие акты, не позднее чем за 2 года до ее наступления определить вопросы (сферы), для которых необходимы единые для всех субъектов Федерации рамочные правила (принципы, требования), и не позднее чем за год до ее наступления принять ограниченное число федеральных актов (изменений в эти акты), соблюдающих баланс между едиными для всей страны принципами и их более детальным (а потому по определению разным в разных регионах) регулированием в субъектах Федерации, оставив решение всех других вопросов региональным (или местным) органам власти. То есть обсуждать нужно не те полномочия, которые можно было бы передать субъектам Федерации (муниципальным образованиям), а те сугубо и исключительно рамочные полномочия, которыми можно было бы наделить федеральные органы власти. За свои полномочия должны «биться» не региональные и местные власти (которые находятся в заведомо уязвимой позиции), а федеральные органы власти.

Концепция-2024 содержит ряд предложений в отношении межбюджетных трансфертов, которые в основном соответствуют логике повышения их «жесткости».

В то же время для основного вида межбюджетных трансфертов — дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности — характерно трудно преодолимое внутреннее противоречие между «стимулирующими» и «выравнивающими» механизмами. Одним из вариантов преодоления этой коллизии является резкое сокращение числа дотационных субъектов Федерации.

В 2017 г. для 51 субъекта Федерации доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме доходов консолидированных бюджетов была менее 10%, в том числе для 30 субъектов Федерации — менее 5%. При этом объем дотаций этим субъектам Федерации составлял соответственно 192 млрд и 65 млрд руб. Таким образом, относительно незначительное перераспределение доходов в пользу низкодотационных регионов может существенно сократить количество дотационных субъектов Федерации и, соответственно, резко ограничить масштабы проблемы недостаточной «жесткости» методики выравнивания бюджетной обеспеченности.

Такое перераспределение может быть проведено различными способами, в том числе, например, путем централизации части доходов от налога на прибыль и передачи на федеральный бюджет платежей в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования на неработающих граждан (имеющих признаки «необеспеченного федерального мандата») либо при передаче в федеральный бюджет доходов от налога на прибыль, а в бюджеты субъектов Федерации — более равномерно размещенных и менее мобильных доходов.

При этом для оставшихся 25–35 дотационных субъектов Федерации могли бы быть установлены более «жесткие» критерии выравнивания (без сокращения дотаций в случае увеличения «собственных» доходов и без увеличения дотаций при снижении доходов) с одновременным введением режима, действующего в настоящее время в отношении высокодотационных субъектов Федерации.

В случае принятия политического решения по дальнейшему усилению выравнивания бюджетной обеспеченности и сокращения числа дотационных субъектов Федерации (а также снижения дотационности муниципальных образований) может быть рассмотрен вариант дополнительной централизации доходов от налога на прибыль с их направлением через федеральный бюджет в виде «квазиналоговых» платежей бюджетам субъектов Федерации и, что еще более важно, муниципальных образований, распределяемых по подушевому принципу (или в расчете на 1 жителя младше и старше трудоспособного возраста).

В целях компенсации снижения доходов 10–15 субъектов Федерации, в которых концентрируется основная часть поступлений от налога на прибыль, может быть введен достаточно длительный период с постепенно снижающимися компенсационными выплатами. Кроме того, налог на прибыль может быть разделен на федеральный и региональный (с ограничением максимальной ставки) с одновременной поэтапной отменой установленных Налоговым кодексом льгот по налогу на прибыль в части регионального налога на прибыль (равно как и по всем другим региональным и местным налогам).

В отношении других межбюджетных трансфертов наиболее существенной мерой по усилению их «жесткости» стала бы полная отмена так называемых «иных межбюджетных трансфертов», которые используются для обхождения общих требований, предъявляемых к межбюджетным субсидиям.

При этом следовало бы исключить избыточные требования к субсидиям определенного типа, например, предоставляемым из резервных фондов, или к субсидиям в виде грантов, не увязанных с конкретными расходными обязательствами (с уточнением определения межбюджетной субсидии как межбюджетного трансферта, направляемого на софинансирование не только расходных обязательств, но и реализации государственных (муниципальных) программ или полномочий соответствующих органов власти).

Усиление «жесткости» субвенций могло бы быть обеспечено отказом от делегирования «функциональных» полномочий, оценка расходов на реализацию которых, в отличие от делегированных публичных нормативных обязательств, является весьма сложной и субъективной. Делегированные в настоящее время «функциональные» полномочия следовало бы преобразовать в полномочия органов государственной власти субъектов Федерации с их рамочным регулированием федеральными актами. Кроме того, развитие информационных технологий позволяет поставить вопрос о перечислении гражданам социальных выплат, установленных федеральными законами, че-

рез территориальные отделения Пенсионного фонда, а установление и регулирование некоторых таких выплат могут быть переданы субъектам Федерации с существенным софинансированием за счет субсидий из федерального бюджета.

Важной новацией Концепции-2024 является усиление контроля со стороны вышестоящих финансовых органов за бюджетной политикой субъектов Федерации и муниципальных образований, включенных (по единым формализованным критериям) в группу публично-правовых образований с высокой долговой нагрузкой, вплоть до запрета на осуществление ими заимствований и выполнения согласованного плана восстановления платежеспособности.

В настоящее время отсутствуют действенные механизмы, обеспечивающие безусловное соблюдение установленных Бюджетным кодексом ограничений объема долга и размера дефицита региональных и местных бюджетов. Предполагается, что новый подход позволит предотвратить такие нарушения путем заблаговременного установления контроля за субъектами Федерации и муниципальными образованиями, значения долговых параметров которых приближаются к предельно допустимому уровню.

Предложенный механизм, безусловно, соответствует критериям «жестких» бюджетных ограничений и позитивно скажется на финансовой дисциплине, а также на общем качестве управления региональными и муниципальными финансами, особенно если он будет сопровождаться ограничением (вплоть до ее полного прекращения) практики предоставления бюджетных кредитов из «вышестоящих» бюджетов.

В то же время опыт применения аналогичного по своей сути механизма дополнительного внешнего контроля за высокودотационными субъектами Федерации и муниципальными образованиями свидетельствует о том, что введенные ограничения и обязательства по финансовому оздоровлению в силу политических причин и отсутствия действенных мер ответственности могут не соблюдаться и в целом не оказывают существенного влияния на практику управления региональными (муниципальными) финансами.

В связи с этим наряду с повышением политической и введением административной ответственности должностных лиц региональных и местных органов власти целесообразно упростить порядок применения режима временной финансовой администрации, в том числе в случае невыполнения субъектами Федерации (муниципальными образованиями) планов финансового оздоровления и нарушения ими ограничений по объемам долга или размерам дефицита.

В целом раздел Концепции-2024, посвященный межбюджетным отношениям, соответствует логике реформы 1998–2008 гг. и направленности на исключение «мягких» бюджетных ограничений для региональных и местных бюджетов. В то же время он не затрагивает двух основополагающих для перспектив российского бюджетного федерализма вопросов: укрепления доходной автономии субнациональных властей и определения путей развития местного самоуправления.

Даже в случае снижения, в том числе в результате предложенных выше вариантов, уровня дотационности субнациональных бюджетов потребуются отдельное рассмотрение возможных подходов к преодолению фундаментального недостатка российского бюджетного федерализма: низкой, даже по сравнению с унитарными государствами, степени контроля региональных и местных властей за налоговыми и неналоговыми доходами региональных и местных бюджетов (табл. 1.2).

Таблица 1.2

**Некоторые показатели децентрализации доходов
субнациональных бюджетов в 2013 г., %**

| | Доля субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета страны | Доля трансфертов в доходах субнациональных бюджетов | Доля доходов, контролируемых субнациональными властями, в налоговых доходах субнациональных бюджетов |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Страны ОЭСР | 23 | 47 | 75 |
| Федеративные государства | 34 | 40 | 76 |
| Унитарные государства | 20 | 48 | 73 |
| Российская Федерация | 38 | 22 | 51 |
| Российская Федерация (2017 г.) | 37 | 16 | н.д. |

Источник: Составлено по: [Лавров, Домбровский, 2017, табл. 1], <www.roskazna.ru>.

Российская Федерация по международным меркам имела (имеет) очень высокий уровень децентрализации доходов и низкую степень зависимости консолидированных бюджетов субъектов Федерации от межбюджетных трансфертов, однако существенно уступает не только федеративным, но и унитарным странам (в том числе не входящим в ОЭСР) по степени контроля региональных и местных властей за налоговыми доходами субнациональных бюджетов (при доле доходов от региональных и местных налогов в налоговых доходах на уровне 15%). При этом есть основания полагать, что в силу более длительной истории развития межбюджетных отношений трансферты субнациональным бюджетам в развитых странах в значительно большей степени соответствуют критериям «жестких» бюджетных ограничений.

Недостаток самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований при регулировании налоговой базы (особенно в сочетании с «мягкими» бюджетными ограничениями при предоставлении межбюджет-

ных трансфертов и кредитов) снижает заинтересованность региональных и местных властей в наращивании доходов соответствующих бюджетов, в повышении эффективности бюджетных расходов и бюджетной дисциплины.

Конечно, установление единых нормативов отчислений на постоянной основе создает значительно более «жесткие» бюджетные ограничения, чем применявшиеся до 2005 г. «регулирующие» налоги. Однако зачисление поступлений от налога, «принадлежащего» одному публично-правовому образованию, в бюджеты других публично-правовых образований по своей сути ничем не отличается от межбюджетных трансфертов. Несмотря на все призывы к стабильности, даже «постоянные» нормативы могут быть относительно легко пересмотрены, «закрепленные» доходы обычно имеют льготы, установленные «вышестоящими» публично-правовыми образованиями (являются «необеспеченными налоговыми мандатами»), не позволяют проводить хотя бы частично самостоятельную налоговую политику и т.д.

Радикальным решением этой проблемы стал бы полный отказ от «расщепления» налоговых доходов, т.е. переход от модели «один налог — два/три бюджета» к модели «один налог — один бюджет» (зачисление доходов от федеральных налогов только в федеральный бюджет, региональных налогов — только в региональные бюджеты, местных налогов — в местные бюджеты).

В качестве вариантов могло бы быть рассмотрено, например, разделение налога на прибыль на федеральный и региональный налоги, налога на доходы с физических лиц — на региональный и муниципальный (а в долгосрочной перспективе — также введение федерального налога с прогрессивной ставкой), налога на имущество и земельного налога, взимаемых с юридических лиц, налогов на малый бизнес, торгового сбора — на региональный и муниципальный (во всех случаях — с взиманием с единой налоговой базы и с ограничением максимальной, а также, возможно, минимальной ставки, с проработкой вопросов налогового администрирования и мер по предотвращению недобросовестной налоговой конкуренции).

За 15 лет, прошедших после реформы местного самоуправления 2003 г., его функциональная и территориальная организация в значительной степени вернулась к состоянию 1990-х годов. Полномочия местного самоуправления остались или вновь оказались нечетко сформулированными, перегруженными государственными функциями, явными и скрытыми федеральными и региональными «необеспеченными» мандатами. В разных субъектах Федерации сложилось — в основном по субъективным причинам — разное разграничение полномочий между региональными и местными органами власти. Общим правилом стали, с одной стороны, высокая зависимость местных бюджетов от трансфертов из региональных бюджетов и (или) индивидуальных и нестабильных нормативов отчислений, а с другой — «финансовое» противостояние между субъектом Федерации и его административным центром. В целом местные бюджеты в еще большей степени, чем региональные бюджеты, находятся в условиях «мягких» бюджетных ограничений, что и привело к вполне ожидаемым негативным для них и для всей бюджетной системы последствиям.

Самым простым вариантом решения этих проблем стало бы продолжение внесения «точечных» поправок в законодательство, которое со временем привело бы к практически полному вытеснению местного самоуправления поселенческого уровня в сферу «жилищно-территориального» самоуправления, функционирующего по «клубному» принципу (на основе добровольных взносов) и не имеющего публичных полномочий. В качестве же муниципальных образований с местными бюджетами остались бы только городские округа и муниципальные районы.

При достаточной бюджетной самостоятельности (как по расходам, так и по доходам) и соблюдении «жестких» бюджетных ограничений такая модель могла бы оказаться вполне устойчивой и эффективной.

Однако проблема в том и состоит, что обеспечить для нее бюджетную самостоятельность и «жесткие» бюджетные ограничения будет крайне сложно из-за ее внутренней противоречивости. С одной стороны, такие муниципальные образования плохо справлялись бы с решением сугубо местных вопросов поселенческого уровня, а с другой — они по-прежнему отвечали бы за широкий круг государственных полномочий, что, по сути, требовало бы обеспечения их сбалансированности в «индивидуально-ручном» режиме.

Более того, для этой модели в силу требований Конституции Российской Федерации об осуществлении местного самоуправления в городских и сельских поселениях понадобится разработка сложного механизма обеспечения прав поселений на получение статуса муниципального образования (например, при достаточной доходной базе). В рамках действующей модели этот вопрос решен путем наделения таким статусом всех поселений (со спецификой для определения состава сельских поселений), однако ее трансформация постепенно приводит к размыванию этого принципа и, как следствие, к подрыву самой концепции местного самоуправления.

Возможной альтернативой этой модели могло бы стать полное «разгосударствление» местного самоуправления, которое, с одной стороны, позволило бы учесть рост транспортной подвижности населения, развитие информационных технологий, снижение значимости административных границ, усложнение технологий оказания социальных услуг, расширение рыночных механизмов их предоставления и т.д., а с другой — создало бы предпосылки для развития реального самоуправления на поселенческом уровне.

Оно предполагает передачу полномочий в сфере дошкольного и общего образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, содержания и развития локальной дорожной сети, коммунальной инфраструктуры субъектам Федерации. Реализация этих полномочий должна осуществляться их территориальными органами, действующими в границах областных (краевых, республиканских) округов, в основном совпадающих с границами нынешних городских округов и муниципальных районов, а также городских агломераций разного масштаба со взаимодействием с соответствующими ассоциациями муниципальных образований.

Одновременно каждому населенному пункту (или внутригородской территории), превышающему определенный порог численности населения (в том числе разный для различных субъектов Федерации или городов), было бы гарантировано право на получение статуса муниципального образования с выходом из состава нынешних поселений.

К полномочиям «новых» муниципальных образований могли бы быть отнесены полномочия по благоустройству, организации досуга, по поддержке организаций, оказывающих бюджетные услуги, и по любым другим вопросам вне сферы государственных полномочий (гарантий). За бюджетами муниципальных образований (поселений) могли бы быть закреплены налог на имущество и земельный налог, уплачиваемые физическими лицами, часть торгового сбора и доходов от налогов на малый бизнес, поступления по самообложению (с упрощенным режимом), а в перспективе — местный налог на доходы физических лиц, взимаемый по месту жительства. При этом местные бюджеты не должны получать никаких трансфертов из региональных бюджетов (за исключением грантов на реализацию конкретных проектов и мероприятий) и не иметь права на осуществление заимствований.

Таким образом, вместо 4 типов местных бюджетов с крайне сложными и непрозрачными взаимоотношениями друг с другом и с региональным бюджетом появились бы однотипные (поселенческие) и в основном автономные местные бюджеты, а также освобожденные от полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов региональные бюджеты с более формализованным «территориальным» срезом.

Повышение налоговой «автономии» и реформа местного самоуправления, безусловно, не относятся к повестке ближайших 5 лет, они требуют глубокой проработки, общественного обсуждения и по возможности пилотной апробации. В то же время в долгосрочной перспективе они могли бы завершить формирование российской модели бюджетного федерализма, основы которого были заложены в 1998—2008 гг., модифицировались в рамках последующих программ бюджетных реформ и будут развиваться при реализации Концепции-2024.

Раздел 2

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

ОТ УПРАВЛЕНИЯ ЗАТРАТАМИ К УПРАВЛЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ И РЕЗУЛЬТАТАМИ

До 2005 г. бюджетный процесс в Российской Федерации (в отношении всех бюджетов бюджетной системы) базировался на модели «традиционного» бюджетирования, основными особенностями которой являются составление проекта бюджета преимущественно методом «от достигнутого», без формализованных методик и процедур принятия решений, утверждение бюджета на 1 год, наличие перспективного финансового плана, имеющего справочно-аналитический характер, подробная функциональная и экономическая классификация, раздельное планирование текущих и капитальных расходов, единый счет бюджета, система казначейского контроля и исполнения (в широком смысле), внешний финансовый аудит.

В рамках данной модели бюджет представляет собой детальный план поступлений и выплат, основанный на оценке затрат, необходимых для выполнения государственных (муниципальных) функций. Понятие «обязательства публично-правового образования» в бюджетном процессе не используется, бюджет, по сути, определяет объем обязательств с их ежегодным «переподтверждением», расходы бюджета практически не увязаны с целями государственной политики и результатами деятельности органов государственной (муниципальной) власти и подведомственных им организаций.

В целом это проверенная временем и надежная модель, которая продолжает широко использоваться в международной практике (в том числе в развитых странах). Ее внедрение в России в 1990-х годах было сложной и успешно решенной задачей.

В конце 1980-х — начале 1990-х годов в Австралии и Новой Зеландии были проведены реформы государственного управления, в рамках которых «традиционная» модель бюджетирования была модифицирована в модель «среднесрочного планирования расходов с ориентацией на результаты» (result-orientated medium-term expenditure framework — ROMTEF). Основными ее новациями стали включение годового бюджета в состав многолетнего бюджетного прогноза, расширение возможности принятия долгосроч-

ных обязательств (в том числе с их учетом методом начислений), различие формы планирования и оценки результатов использования бюджетных ассигнований, переход к программной (проектной) структуре расходов с укрупнением «строк» бюджета и расширением самостоятельности ведомств при составлении и исполнении бюджетов. В течение 1990-х — 2000-х годов она в той или иной степени была внедрена большинством развитых страны и, несмотря на ряд нерешенных проблем, в настоящее время остается общепризнанным стандартом «лучшей практики» организации бюджетного процесса.

В Российской Федерации переход к этой модели был инициирован утвержденной в 2004 г. «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» (далее — Концепция)⁵⁶, в которой были поставлены задачи по интеграции годового бюджета и перспективного финансового плана (с возможным его утверждением федеральным законом), планированию и отчетности о целях и результатах деятельности органов исполнительной власти (в рамках докладов о результатах и основных направлениях деятельности) и включению в бюджетный процесс информации о планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных ассигнований (в рамках ведомственных целевых программ).

В настоящее время ряд положений и формулировок Концепции выглядят упрощенно. Однако нужно учитывать, что еще 15 лет назад в российской практике в принципе отсутствовали такие, казалось бы, очевидные и ставшие давно привычными институты, как планы и целевые индикаторы деятельности, многолетний бюджет, действующие и принимаемые расходные обязательства, увязка расходов с результатами, впервые предложенные именно в этом документе.

В 2007 г. с использованием в том числе положений данной Концепции были приняты комплексные поправки в Бюджетный кодекс, которыми впервые на уровне закона было закреплено понятие «публично-правовое образование» (без этого было бы невозможным развитие регулирования бюджетных правоотношений), введены институт трехлетних бюджетов, понятия действующих и принимаемых расходных обязательств, виды бюджетных ассигнований, утверждены основные позиции бюджетной классификации (до этого бюджетная классификация утверждалась отдельным законом), более системно описаны бюджетный процесс и полномочия его участников. В этом же году во исполнение этих поправок впервые было утверждено «Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период», обновленное в 2018 г. В 2007 г. были сформированы и приняты первый трехлетний федеральный бюджет, а также

⁵⁶ Разработка проекта Концепции осуществлялась под руководством первого заместителя министра финансов Российской Федерации Т.А. Голиковой и руководителя Департамента бюджетной политики А.М. Лаврова.

текстовая часть федерального закона о федеральном бюджете в новой структуре (применяемой вплоть до настоящего времени).

В результате реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.» (2010 г.)⁵⁷ для всех бюджетов бюджетной системы были введены долгосрочный бюджетный прогноз, государственные (муниципальные) программы и программная структура (классификация) расходов бюджетов. В 2014 г. сформирован первый долгосрочный бюджетный прогноз, начиная с 2014 г. федеральный бюджет формируется в структуре государственных программ, в 2015–2016 гг. программная структура расходов также внедрена в региональных и местных бюджетах.

Таким образом, в 2004–2014 гг. поэтапно были сформированы основы российской модели «среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты (СБОР)»: 1) в 2004–2010 гг. с практической апробацией программно-целевого управления на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности и ведомственных целевых программ; 2) в 2010–2014 гг. с внедрением на основе полученного опыта и сформированных практик государственных (муниципальных) программ как инструмента интеграции стратегического и бюджетного планирования. В 2017–2018 гг. она была дополнена элементами проектного управления, а с 2019 г. началось системное внедрение проектного управления государственными (муниципальными) программами в рамках реализации национальных проектов.

В основе российского СБОР (в отношении не только федерального, но и региональных и местных бюджетов) лежит «программный» вариант базовой концепции «бюджетирования, ориентированного на результаты» (БОР), дополненный принципом «скользящей трехлетки» и организацией бюджетного процесса на основе концепции расходных обязательств публично-правовых образований.

Если несколько упростить, общепризнанная в настоящее время базовая концепция БОР заключается в осознании необходимости и умении оценивать различные аспекты результативности бюджетных расходов (рис. 2.1).

В данной концепции рассматриваются соотношения между используемыми ресурсами (помещения, персонал и т.д.) (inputs), затратами на их приобретение (expenses), непосредственными результатами (outputs), за которые должен отвечать соответствующий администратор расходов, и конечными результатами (outcomes) — целевым изменением состояния (тенденций), зависящим как от непосредственных результатов, так и от внешних для них условий (рисков).

⁵⁷ Разработка проекта Программы осуществлялась под руководством первого заместителя министра финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко и заместителя министра финансов Российской Федерации А.М. Лаврова при участии А.А. Беленчук, А.В. Бусаровой, Н.А. Бегчина, С.В. Романова, Т.В. Саакян, В.А. Сергеевой, М.М. Шамьюнова.

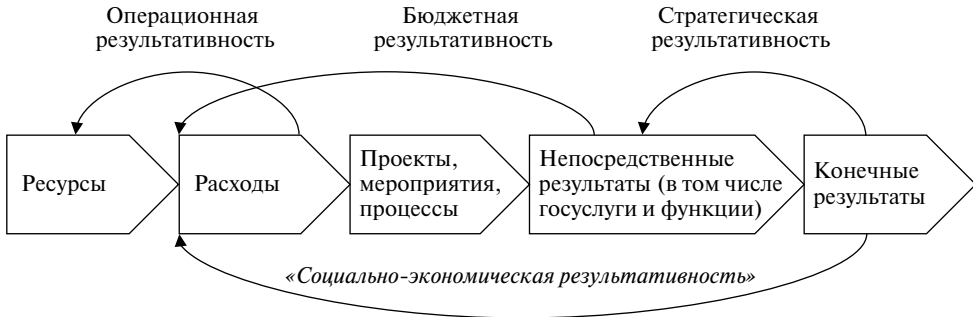


Рис. 2.1. Оценка результативности бюджетных расходов

Соответственно, в рамках БОР планируется и контролируется приобретение необходимых ресурсов с минимальными (или заданными) расходами и обеспечение непосредственных результатов правильным подбором ресурсов с минимальными (или заданными) расходами, а также дается аналитическая оценка (обычно при международных или межрегиональных сравнениях) влияния структуры и (или) объема расходов на состояние и динамику той или иной сферы. Кроме того, в рамках стратегического планирования определяются (отбираются) непосредственные результаты, необходимые и достаточные для достижения планируемых конечных результатов.

Таким образом, стратегическое, бюджетное и операционное планирование интегрировано в рамках общей системы, задающей для ее участников прозрачные критерии оценки результативности, что, в свою очередь, обеспечивает для них более «жесткие» бюджетные ограничения.

Как показывает анализ международного опыта, реализация концепции БОР возможна в «ведомственном» или «контрактном» (Австралия, Великобритания, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Австрия, ЮАР, Скандинавские страны, большинство постсоциалистических стран) и в «программном» или «административном» (США, Франция, Италия, Бразилия, Южная Корея, Казахстан) вариантах. Кроме того, ряд развитых стран (Германия, Испания, Япония) и большинство развивающихся стран используют лишь отдельные ее элементы, в основном опираясь на «традиционную» модель бюджетирования.

«Ведомственный» вариант характерен для парламентских республик и предполагает установление целей и результатов для органов исполнительной власти (в том числе в рамках внутриведомственных программ). Поскольку в данном случае правительство формируется и контролируется парламентским большинством, бюджет формируется укрупненно с высокой степенью самостоятельности правительства и ведомств в определении структуры расходов. При этом глава правительства и его члены регулярно отчитываются перед парламентом о планируемых и достигнутых результатах своей деятельности.

«Программный» вариант характерен для президентских (или «полупрезидентских») республик. В условиях более независимого от парламента правительства бюджет формируется и исполняется в структуре утверждаемых правительством ведомственных и (или) межведомственных программ с более детальной разбивкой расходов и более сложными процедурами парламентского контроля, в том числе с прямым участием парламента в рассмотрении проектов программ и отчетов об их реализации.

Формирование российской модели БОР началось с использования основных элементов относительно более простого «ведомственного» варианта. В дальнейшем, по мере накопления практического опыта и учета политических реалий, она была реорганизована в «программный» вариант БОР (с точки зрения бюджетного процесса схожий с реализуемым во Франции с 2001 г. переходом к программному бюджету).

Существенным отличием российского СБОР от международных практик является утверждение начиная с 2007 г. бюджетов на трехлетний период с ежегодным уточнением ранее утвержденных параметров и добавлением параметров второго года планового периода («скользящая трехлетка»). При этом трехлетний бюджет является составной частью ежегодно обновляемого долгосрочного (на период не менее 12 лет) бюджетного прогноза, а государственные (муниципальные) программы, как правило, формируются на срок до 6 лет (с ежегодной корректировкой).

С 2008 г. в России в основу организации бюджетного процесса (от составления бюджета до отчета о его исполнении) положена концепция расходных обязательств публично-правовых образований (ППО).

В соответствии с ней под расходными обязательствами понимаются юридически обусловленные (непосредственно нормативными правовыми актами либо заключаемыми в их исполнение гражданско-правовыми договорами, а также международными соглашениями) обязательства ППО или действующими от их имени юридическими лицами (в настоящее время — только казенные учреждения) представить средства из соответствующего бюджета другим ППО, юридическим или физическим лицам. По своим правовым основаниям расходные обязательства делятся на публичные (в том числе публичные нормативные, имеющие особый статус в бюджетном процессе), гражданско-правовые и международные, которые при исполнении бюджета трансформируются (в том числе через лимиты бюджетных обязательств) в бюджетные обязательства на конкретный год, а затем — в денежные обязательства, подлежащие оплате.

Основой бюджетного планирования является определение объема и структуры бюджетных ассигнований, необходимых и достаточных для исполнения действующих (ранее принятых) расходных обязательств, с последующим распределением оставшихся бюджетных ассигнований между принимаемыми (увеличение действующих или новые) расходными обязательствами.

Ежегодно на соответствующую «бюджетную трехлетку» проводится корректировка ранее утвержденных или расчет планируемых на третий год дей-

ствующих расходных обязательств по единым для всех государственных (муниципальных) программ составным частям расходных обязательств. Разница между общим объемом расходов бюджета (определяемых в соответствии с бюджетными правилами или с учетом других ограничений по дефициту) и общим объемом бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств, в том числе с учетом их возможного сокращения, определяет максимально допустимый объем для принимаемых в текущем бюджетном цикле расходных обязательств с их оценкой на перспективный период (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Принцип планирования бюджетных ассигнований

В целом российская модель СБОР соответствует требованиям «оптимальной бюджетной децентрализации», поскольку:

- достаточно четко разграничивает полномочия правительств, финансовых органов и главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС);

- имеет правовую и методологическую базу для многолетнего бюджетирования и среднесрочного прогнозирования расходов ГРБС;

- поддерживает более «жесткие», чем при «традиционной» модели бюджетирования, бюджетные ограничения для ГРБС за счет формализованного расчета и актуализации бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств, ведения стандартных и проверяемых документов (обоснований бюджетных ассигнований) и утверждения «потолков» расходов по государственным (муниципальным) программам;

- предусматривает формирование расходов бюджета в структуре государственных (муниципальных) программ с относительно прозрачными и измеримыми показателями непосредственных и конечных результатов;

- обеспечивает ответственным исполнителям государственных и муниципальных программ, а также ГРБС достаточно высокую самостоятельность

при детальном планировании расходов в рамках доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований;

содержит механизмы для «конкурентного» распределения бюджетных ассигнований на принимаемые расходные обязательства, в том числе с учетом результативности бюджетных расходов и их внешнего аудита.

В то же время она содержит ряд ограничений, внутренних противоречий и нереализованных возможностей (в том числе с учетом международного опыта), рассмотренных в публикациях данного раздела и в заключении к нему.

2.1. СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Финансы. 2004. № 3. С. 9–14

Основные задачи по совершенствованию бюджетной политики были поставлены Президентом Российской Федерации в ежегодных Бюджетных посланиях на 2003 и 2004 гг. В них, в частности, говорится, что бюджетная политика должна быть ориентирована на перспективу, исходить из четкого понимания возможностей федерального бюджета и приоритетов в расходах, обеспечивать предсказуемость условий формирования бюджетов всех уровней. Помимо этого, ставятся следующие конкретные задачи: повысить качество среднесрочного бюджетного планирования и предусмотреть возможность утверждения Правительством Российской Федерации структуры бюджетных расходов на предстоящие 3 года. При этом перспективный финансовый план должен стать основой для формирования ежегодных бюджетных проектировок, отражающей финансовые последствия принимаемых решений. Также подчеркивается необходимость создания системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов в отношении как бюджетов всех уровней, так и конкретных бюджетополучателей.

Среди методов, обеспечивающих решение этих задач, в мировой практике особую роль играют бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), и комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках «жестких» бюджетных ограничений.

БОР — это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной по-

литики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главным требованием к которым являются измеримость и сопоставимость.

Основополагающий принцип БОР — обеспечение тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Он реализуется посредством внедрения системы соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс.

В рамках БОР главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) обосновывают объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

- 1) стратегические цели своей деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с отведенными им функциями;
- 2) тактические задачи, через решение которых реализуются стратегические цели и которые, в свою очередь, направлены на достижение значимых для общества результатов;
- 3) внутриведомственные программы, предусматривающие производство услуг определенного качества и объема и обеспечивающие решение конкретных тактических задач.

Программы, разработанные в соответствии с принципами БОР, должны содержать:

- 1) описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, т.е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т.е. эффект от предоставленных услуг для их получателей;
- 2) систему показателей для измерения результатов реализации программ и целевые значения для каждого из таких показателей, что позволит осуществлять:

- предварительную оценку программ (включая альтернативные программы) на этапе согласования проекта бюджета;
- мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ;
- оценку эффективности реализации программ по их выполнению.

Для обеспечения соответствия между программной деятельностью министерств и ведомств и бюджетной классификацией функциональная классификация дополняется программной классификацией расходов по целям и задачам социально-экономической политики.

Поскольку подавляющее большинство стратегических задач социально-экономической политики выходит за пределы одного бюджетного года и встроено в систему среднесрочных программ социально-экономического развития страны, на практике принципы БОР должны реализовываться в

условиях среднесрочного горизонта планирования. Интеграция социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период на основе принципов БОР — среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты (СБОР) — является основным подходом к реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 г. и в последующие годы.

СБОР является непрерывным процессом, в ходе которого перспективные проектировки на второй и третий годы предыдущего среднесрочного бюджетного цикла становятся основой для проектировок первого и второго годов текущего бюджетного цикла, т.е. происходит увязка годового бюджетного плана со среднесрочным планированием.

| Год, в котором разрабатывается среднесрочный бюджет | Год, на который разрабатывается среднесрочный бюджет | | | | |
|---|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| | T + 1 | T + 2 | T + 3 | T + 4 | T + 5 |
| t | Бюджет | Перспективные проектировки | | | |
| | | ▽ | ▼ | | |
| t + 1 | | Бюджет | Перспективные проектировки | | |
| | | | ▽ | ▼ | |
| t + 2 | | | Бюджет | Перспективные проектировки | |

При этом для каждого ГРБС устанавливаются индикативные значения объема финансирования на каждый из двух лет, следующих за годом, на который разрабатывается проект бюджета. Индикативность перспективных проектировок расходов по отраслевым распорядителям средств не следует рассматривать как неопределенность, неокончателность или неточность. Именно эти значения лягут в основу при формировании бюджета в следующем (годовом) бюджетном цикле, поэтому и Министерство финансов, и каждый из отраслевых распорядителей заинтересованы в их соблюдении, хотя бы для того, чтобы не проводить однажды сделанную работу повторно.

Эти значения выступают, с одной стороны, в роли лимитов расходов каждого из ГРБС, а с другой — в роли многолетних гарантий финансового обеспечения деятельности каждого ГРБС и подведомственной ему сети распорядителей и получателей бюджетных средств.

Таким образом, ГРБС получают большую определенность в отношении собственных расходов в будущем, что способствует повышению качества планирования и обоснованности принятия управленческих решений.

Лимиты расходов могут предусматривать некоторое сокращение ведомственных расходов в реальном выражении, например на 1–2% в год, что создает у распорядителей бюджетных средств потребность в повышении эффективности собственной деятельности. Агрегированная экономия от повышения эффективности, а также экономия от прекращения ряда расходов (например, от завершения программ капитального строительства) и дополнительные расходные возможности, возникающие при увеличении доходов бюджета (в условиях экономического роста или роста налоговых доходов), становятся основой для финансового обеспечения новых программ. При этом отбор программ осуществляется на конкурентных принципах по формализованным критериям с учетом приоритетности программной области, степени общественной значимости планируемых результатов и ожидаемой эффективности реализации программы.

Применение методов программно-целевого бюджетирования в развитых странах имеет длительную историю. Так, Конгресс США еще в 1950 г. принял закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности» (Budget and Accounting Procedures Act, 1950), которым устанавливалось требование представлять в бюджете не структуру расходов по видам затрат, а ожидаемый результат от осуществления программ или исполнения государственных функций.

Во второй половине прошлого века в разных странах были опробованы различные методы и подходы, направленные на превращение бюджета в эффективный инструмент достижения целей государственной политики, повышения качества управления общественными финансами и достижения значимых для общества результатов. Среди наиболее известных инициатив можно отметить бюджетирование «с нуля», программное бюджетирование и др. В ходе эволюции этих концепций и сформировались БОР и СБОР.

Австралия начала реформирование бюджетного процесса на принципах БОР 20 лет назад. Ее успешный опыт послужил примером для многих других стран. В Австралии процесс совершенствования бюджетной практики и процедур осуществлялся непрерывно. Так, в 1997 г. австралийским правительством было принято решение существенно расширить при подготовке среднесрочного бюджета на 1999–2000 гг. применение подхода, ориентированного на непосредственные и конечные результаты. При подготовке проекта бюджета правительство определяет конечные результаты в виде общественно значимого эффекта, который оно намеревается достичь в каждой конкретной сфере, включая социальную сферу, экономику, национальную безопасность. Парламент утверждает ассигнования, которые необходимы правительству для достижения этих результатов. Министерства и ведомства, в свою очередь, определяют целевые значения показателей, которых они намереваются добиться с целью в максимальной степени содействовать достижению намеченных правительством результатов. Они также разрабатывают систему показателей с целью оценки социальной и экономической эффек-

тивности своей деятельности, дальнейшего повышения своей результативности и ответственности за конечные результаты.

Правительство Канады в 1995 г. поставило перед собой задачу внедрить во всех министерствах и ведомствах федерального уровня принципы управления, ориентированные на достижение результатов (непосредственных и конечных). Все федеральные министерства и ведомства должны в обязательном порядке определять основные общественно значимые результаты своей деятельности. На основе этого осуществляются планирование, измерение результативности и составление отчетов о результатах деятельности ведомств. Такие отчеты являются главным источником информации о социально-экономической эффективности программ и услуг, осуществляемых и предоставляемых канадским правительством.

Новым этапом развития стал закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений», принятый в 2003 г. и утвердивший систему планов и отчетов для формирования целевой структуры расходов. Стратегический план (как минимум на шесть лет) обязано разрабатывать каждое министерство. Этот план включает формулировку стратегической цели и определяет комплекс задач на долгосрочный период. Одновременно составляется план работы на год, назначением которого является увязка целей министерства, сформулированных в стратегическом плане, с целями, которые должны быть достигнуты в течение конкретного финансового года. Цели работы на год обычно формулируются в виде системы непосредственных и конечных результатов. План работы на год содержит также информацию о том, сколько средств будет израсходовано для достижения этих целей.

Последний этап реформы государственного управления в Великобритании начался в 1988 г. с проведения комплексного анализа эффективности управления государственными финансами и выработки предложений по его совершенствованию. Со временем реформа переросла в коренную реструктуризацию государственных учреждений, сопровождавшуюся внедрением рыночной конкуренции в сферу предоставления бюджетных услуг. Новый подход включает два основных элемента: Соглашения о бюджетных услугах и Соглашения о качестве услуг. Они устанавливают цель и задачи каждого министерства, целевые значения показателей качества и объема бюджетных услуг и ожидаемого эффекта от их предоставления, а также другие целевые показатели деятельности всех министерств и ведомств. На период 2001–2004 гг. установлено около 160 показателей, из них 30 являются межведомственными. Ограниченное число показателей призвано способствовать сосредоточению внимания на приоритетах государственной политики.

На основе положительных результатов, достигнутых к концу 80-х и 90-х годов «пионерами» внедрения СБОР, многие страны приступили к реализации собственных программ преобразований в бюджетной сфере. Подходы СБОР реализуются в том числе во многих странах Восточной Европы и СНГ.

Например, за последние годы в Казахстане была проделана значительная работа в сфере совершенствования бюджетной системы и повышения эффективности бюджетных расходов. В 1999 г. началось совершенствование нормативно-правовой базы в области целевого и эффективного расходования бюджетных средств. Это происходило в тесной увязке с реструктуризацией бюджетного сектора и передачей некоторых государственных функций в конкурентную среду. В итоге на данный момент бюджет формируется на основе программной классификации. С 2002 г. введен институт паспортов администраторов бюджетных программ, определяющих цели, ожидаемые результаты, ответственных исполнителей, сроки выполнения и другие характеристики бюджетных программ. В бюджетный процесс внедрен механизм оценки реализации бюджетных программ.

Накопленный на сегодняшний день мировой опыт реформирования общественного сектора на основе принципов СБОР позволяет сделать следующие выводы. Реформы должны проводиться с учетом как страновых и региональных особенностей, так и особенностей, существующих в конкретных отраслях государственной деятельности. Та или иная концепция реформы может быть успешно реализована в одной сфере государственной деятельности и «забуксовать» в другой из-за различий в организационной структуре и сложившейся практике.

Внедрение методов СБОР — многолетний итеративный процесс, в ходе которого методы планирования социально-экономических результатов деятельности министерств и ведомств, измерения этих результатов, а также формы отчетов об их достижении должны неизбежно изменяться и совершенствоваться. Необходимо регулярно оценивать достигнутый прогресс и на основе позитивного и негативного опыта корректировать механизмы проведения реформы.

Вопросы совершенствования бюджетного планирования должны рассматриваться в едином комплексе с вопросами совершенствования государственного управления (с административной реформой).

Следует внимательно подходить к определению последовательности шагов и взаимосвязи между различными направлениями проведения реформ, чтобы обеспечить их поступательный характер. Обязательным условием для успешного внедрения программно-целевого подхода является обеспечение финансовой дисциплины исполнения принятых бюджетов. Основными проблемами, которые предстоит решить для успешного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, являются: трудности измерения социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений; трудности выработки единой системы целей и показателей, отражающих степень их достижения; несовершенство информационного обеспечения и систем учета.

При проведении реформы особое внимание следует уделять механизмам стимулирования ведомств и их сотрудников для обеспечения их активного участия в проведении реформ и заинтересованности в их успехе. Критически

важно заранее позаботиться о создании необходимого потенциала для проведения реформ — выделить соответствующие средства, создать институциональную базу, провести обучение персонала.

Внедрение СБОР в России — логическое продолжение тех достижений и реформ, которые были проведены и продолжают проводиться в последние годы в государственном секторе. За это время было сделано очень многое, без чего никакие дальнейшие реформы бюджетного сектора были бы невозможны.

Во-первых, к настоящему времени в Российской Федерации в основном решена задача финансовой и макроэкономической стабилизации, являющейся необходимым условием для обеспечения экономического роста, заложены надежная база сбалансированности бюджетной системы и сделаны решительные шаги по разграничению расходных обязательств между федеральными, региональными и местными органами власти, что создает предпосылки для приведения в соответствие финансовых возможностей государства и его расходных обязательств и является основой для эффективного выполнения функций и задач государства.

Во-вторых, в созданной нормативной и правовой базе бюджетного процесса, прежде всего в Бюджетном кодексе, предусмотрены существенные элементы как бюджетирования по целям и результатам, так и среднесрочного бюджетирования. К ним относятся Бюджетные послания Президента Российской Федерации, в которых определяются цели и приоритеты бюджетной политики, среднесрочный финансовый план, содержащий агрегированные показатели доходов и расходов бюджета на предстоящие 3 года, процедуры планирования бюджета «сверху вниз», в частности, порядок доведения предельного объема расходов до ГРБС, и многие другие элементы. Безусловно, некоторые положения предстоит развивать и совершенствовать, но основа заложена, что дает возможность реализовывать ряд мер по переходу к СБОР уже сейчас.

В-третьих, отдельные элементы бюджетирования по целям и результатам применяются в российской практике достаточно длительное время. Накоплен значительный опыт разработки и реализации федеральных целевых программ, являющихся действующим элементом целевого программного планирования, создан и успешно действует Фонд реформирования региональных финансов, в котором реализована идеология распределения бюджетных средств в зависимости от достижения заранее определенных целевых показателей и применяется эффективная система их мониторинга. На эти элементы можно опираться и их нужно развивать при дальнейшем совершенствовании управления государственными финансами.

Вместе с тем по-прежнему требуют решения сохраняющиеся проблемы чрезмерной зарегламентированности бюджетной системы, ее нацеленности на содержание сложившейся сети бюджетных учреждений и отсутствия стимулов к эффективному оказанию государственных услуг, слабой увязки среднесрочного социально-экономического планирования и годовых бюджетов.

В 2003 г. был сделан реальный шаг к внедрению нового метода бюджетирования на федеральном уровне. В соответствии с Методическими материалами по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета на 2004 г. главными распорядителями средств федерального бюджета были представлены доклады «О результатах деятельности в 2002–2003 гг. и планах деятельности на 2004 г. и на среднесрочную перспективу».

Минфин России разработал методику оценки указанных докладов и соответствующих разделов с использованием 35 формализованных критериев. Проведенная в соответствии с этой методикой оценка представленных докладов в целом показала достаточную готовность значительной части главных распорядителей средств федерального бюджета к внедрению методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

| Разделы докладов ГРБС | | Оценка | | |
|---|------|--------|--|--|
| Стратегические цели | 3,47 | | | |
| Основные направления, задачи и функции | 2,80 | | | |
| Распределение расходов по целям и задачам | 1,68 | | | |
| Результаты деятельности (количественные параметры) | 1,44 | | | |
| Эффективность расходов (сопоставление затрат и результатов) | 1,18 | | | |
| Меры по повышению эффективности расходов | 1,30 | | | |

Средняя
оценка
по разделам

Большинство министерств и ведомств достаточно четко сформулировали свои цели и направления деятельности. В то же время лишь немногие из них смогли представить распределение расходов на реализацию выделенных целей и направлений деятельности по статьям функциональной и экономической классификации. С учетом того что решение этой задачи является одним из ключевых требований при переходе к формированию бюджета, ориентированного на результаты, необходимы дальнейшие усилия по ее методической проработке в увязке с мерами по совершенствованию бюджетной классификации.

Вместе с тем нельзя не отметить, что отдельными главными распорядителями (Минюст России, Минтранс России, МАП России, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, ФЭК России, Российское агентство по патентам и товарным знакам, Государственный Эрмитаж) были представлены данные в полном соответствии с методическими требованиями, что под-

тверждает возможность и целесообразность использования новых методов бюджетного планирования, повышающих прозрачность бюджетных расходов и их ориентацию на достижение конечных результатов.

В целом, принимая во внимание ограниченные сроки подготовки докладов, полученные результаты можно считать вполне успешными. Основа существует, и эту основу можно будет развивать и включать в бюджетный процесс.

Следует также отметить, что по результатам формализованной оценки докладов в число лидеров вошли многие вновь созданные, вновь реструктурированные или находящиеся в стадии реструктуризации ведомства. Это связано с тем, что модернизация организационной структуры и функций ведомств требует прежде всего четкости представления задач и функций, контроля за достижением результатов. Это также свидетельствует о том, что внедрение БОР не является лишь работой по оптимизации бюджетного процесса. Бюджетирование, ориентированное на результат, органически связано со всей организацией работы ведомства, предполагает ясное осознание его миссии и наличие комплекса институционально-экономических и бюджетных мероприятий, направленных на ее реализацию. Внедрение БОР повлечет за собой совершенствование всех сторон деятельности министерств и ведомств, улучшение их внутренней координации и структуры.

По результатам анализа докладов были сделаны выводы, которые будут определять некоторые направления реализации подготовительных мероприятий по внедрению БОР.

В частности, необходимы систематическое обучение персонала ГРБС и методическая поддержка внедрения БОР. Такая работа уже ведется Минфином России в рамках проекта «Реформа государственного бюджета», реализуемого при поддержке Европейского союза. Так, в рамках этого проекта в конце 2003 г. был проведен крупный семинар для представителей финансово-экономических подразделений всех ГРБС, на котором значительное внимание было уделено как формированию навыков выработки структуры целей и задач, так и методам разработки внутриведомственных программ. Кроме того, сделан важный вывод о необходимости координации усилий финансово-экономических отделов и остальных подразделений каждого ведомства для успешного определения ориентированной на конечные результаты структуры деятельности.

Реформирование бюджетного процесса на основе принципов СБОР в 2004 г. и последующие годы будет осуществляться по ряду ключевых направлений, в тесной связи с другими важными направлениями реструктуризации бюджетного сектора. Предстоит решить ряд конкретных задач, в том числе следующие:

— создание механизма подготовки проекта бюджета, обеспечивающего распределение бюджетных расходов по стратегическим целям, задачам и программам главных распорядителей бюджетных средств;

- разработка методологии составления бюджетных проектировок ГРБС на основе принципов СБОР, включая порядок разработки внутриведомственных программ;
- обеспечение интеграции среднесрочного и годового бюджетного циклов и использование перспективных проектировок по направлениям расходов и программам в последующих годичных бюджетных циклах;
- разработка и внедрение в бюджетный процесс системы мониторинга и оценки выполнения программ и эффективности производимых расходов, обеспечивающей сбор, анализ и использование в бюджетном процессе информации о результатах деятельности ГРБС и подведомственной им сети распорядителей и получателей средств федерального бюджета, объеме и качестве предоставления ими бюджетных услуг.

Важным инструментом для решения этих задач должны стать ежегодные доклады о результатах и планах деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета. Предстоит принять порядок разработки и представления этих докладов, а также порядок их формализованной оценки, результаты которой будут использоваться при составлении проекта бюджета, включая распределение части расходов на государственное управление.

Для решения указанных выше задач необходимо провести большую работу по совершенствованию бюджетной классификации, включая разработку программной классификации — в целях составления бюджетных проектировок ГРБС и проекта бюджета в формате БОР, а также законодательного оформления внутриведомственных программ, которые отражают новые тактические или стратегические приоритеты, не выделяемые существующей функциональной классификацией.

Значительные возможности для более эффективного распределения государственных средств создаются и в контексте других реформ в общественном секторе. Так, принятое Правительством Российской Федерации решение о реформировании федеральных целевых программ и совершенствовании порядка их разработки и реализации позволит в перспективе проводить ежегодную оценку результативности осуществления федеральных целевых программ на основе формализованных критериев и учитывать ее при определении объема их финансирования. Аналогичный подход может быть реализован и в отношении расходов региональных бюджетов, формализованная оценка результативности которых должна стать одним из критериев при распределении части финансовой помощи регионам.

На федеральном уровне необходимо обеспечить тесную координацию бюджетной реформы с реформой государственной службы и административной реформой, в том числе увязку объемов бюджетных ассигнований органам государственной власти с объемом и структурой функций этих органов и своевременную корректировку структуры ассигнований после инвентаризации и пересмотра функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также оценку эффективности выполняемых функций на

основе показателей, сопоставляющих фактические и ожидаемые результаты от предоставления государственных услуг.

Помимо этого, важными практическими шагами должны стать:

- разработка и внедрение системы мер по стимулированию реформирования бюджетного процесса на принципах СБОР, учитывающей мотивацию всех участников реформы;

- создание механизмов, обеспечивающих прозрачность проводимой реформы и участие в ее пошаговой разработке тысяч государственных служащих;

- создание системы обучения и переобучения государственных служащих, на которых будут возложены подготовка, исполнение и контроль за исполнением бюджета в соответствии с принципами СБОР и внедрение информационных технологий обеспечения СБОР.

Дальнейшее развитие реформы будет включать предоставление ГРБС большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной с точки зрения достижения поставленных целей структуре расходов при одновременном повышении их ответственности за достижение поставленных целей. Эти преобразования будут сопровождаться изменением системы контроля за исполнением бюджета: перенесением акцента с оценки правомерности расходования бюджетных средств и соответствия фактических затрат плановым на оценку степени достижения запланированных показателей, что послужит важнейшим источником информации для принятия решений о плановых ассигнованиях при подготовке бюджета на последующий год.

Внедрение СБОР в бюджетный процесс позволит оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг. Оно обеспечит:

- повышение результативности расходов через экономию бюджетных средств за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов, их последующего перераспределения и сосредоточения ресурсов на достижении наиболее важных для общества задач;

- повышение результативности расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств за счет улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета;

- повышение эффективности управления расходами со стороны за счет перехода от планирования и контроля за исполнением бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и/или группам программ отраслевых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупненной экономической классификации (трансферты; административные расходы; прочие текущие расходы; капитальные расходы);

- улучшение качества социально-экономического и бюджетного планирования за счет повышения качества информации, используемой при принятии стратегических политических решений, решений о распределении

расходов на выполнение государственных функций и о выделении средств на отдельные социально-экономические и отраслевые программы;

— развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственности за результаты деятельности на всех уровнях власти.

В качестве дополнительного эффекта СБОР достигается повышение прозрачности бюджетных расходов и информированности общества о деятельности государства за счет включения в предоставляемую Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации и публикуемую бюджетную документацию дополнительных материалов, характеризующих связь между общественной значимостью, масштабами и качеством предоставления бюджетных услуг и объемами финансирования соответствующих расходов.

2.2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Финансы. 2010. № 12. С. 4–14
(в соавторстве с О.В. Богачевой и О.К. Ястребовой)

Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р, предусмотрено развитие программно-целевых принципов деятельности органов исполнительной власти, в том числе переход к формированию бюджетов в разрезе государственных (муниципальных) программ.

Соответственно, возрастает практическое значение анализа международного опыта «программного бюджетирования» и «программного бюджета».

Впервые о законодательном закреплении этих понятий (при наличии уже достаточно сформированной к тому времени практики) было объявлено в США в 1965 г. В дальнейшем аналогичные реформы были проведены в большинстве развитых, а также во многих «переходных» и развивающихся странах. Однако их результаты оказались неоднозначными. Наряду с общепризнанными достижениями (например, в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Нидерландах, Франции, Бразилии, ЮАР, Южной Корее) во многих случаях связанные с реформами ожидания не оправдались.

В качестве основной причины таких различий, как правило, называют необходимость «встраивания» программного бюджета в систему управления общественными финансами и государственного управления в целом, состояние и развитие которых, в свою очередь, зависят от множества фундаментальных, но «трудно уловимых» факторов — от политической системы до культурных традиций.

Современная практика программного бюджетирования связана с проведением бюджетных реформ конца 1980—1990-х годов, направленных на внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР). В их рамках переход к программному бюджету обосновывался необходимостью достижения двух взаимосвязанных, но не совпадающих целей: оптимизация управления на уровне ведомств (прежде всего, путем расширения их полномочий при планировании и использовании бюджетных средств с усилением ориентации на непосредственные результаты) и более четкое целеполагание и выбор приоритетов государственной политики. В первом случае (большинство стран) программная структура была интегрирована в рамки ведомственной классификации расходов, во втором (Франция, Бразилия) — расходы ведомств привязывались к сформированной «сверху» совокупности программ.

Кроме того, в разных странах применяется различная трактовка термина «бюджетная программа». «Бюджетная программа» может определяться как «фонд», «организация», «статья бюджетных расходов», «комплекс взаимоувязанных действий (функций)» и т.д., что предполагает различное агрегирование бюджетных ассигнований.

Значительную трудность представляет разработка программной классификации. Это предопределено многообразием целей бюджетного процесса, которые в самом общем виде включают обеспечение фискальной дисциплины, эффективное распределение бюджетных ресурсов, эффективное предоставление государственных услуг. Как показывает практика, разные типы классификации расходов (ведомственная, экономическая, функциональная, программная) в разной степени соответствуют этим целям.

В странах, применяющих несколько классификаций расходов, бюджет часто составляется и принимается с использованием одной классификации, а исполняется — на основе другой классификации. В странах, использующих только программную классификацию, проблемы, связанные с реализацией различных целей, нередко приводят к интеграции в программную классификацию элементов других классификаций, прежде всего ведомственной. В конечном счете она становится доминирующей над программной. По этой причине действительно программный бюджет имеют небольшое число стран, хотя бюджетные программы широко представляются в бюджетной документации многих стран.

В странах, которые в последние двадцать лет перешли к представлению бюджета на основе программной классификации, значительно сократилось количество бюджетных статей. Во многих странах ОЭСР количество бюджетных статей не превышает 500.

При этом в большинстве стран внедрение программного бюджета сопровождалось введением систем целевых показателей, в которых преобладали те, которые отражают процесс деятельности и непосредственные результаты, и только впоследствии они перешли к более сложным показателям конечных результатов. Последние применяются для увязывания стратегических целей правительства и стратегических целей ведомств, проведения сравнительного

анализа достигнутых результатов с запланированным уровнем, проведения анализа программ в целях сопоставления с альтернативными вариантами, а также оценки эффективности программ.

В то же время в целях распределения бюджетных ассигнований в ежегодном бюджетном процессе показатели ожидаемых и достигнутых за предыдущий период результатов практически не применяются. То есть улучшение показателей результатов деятельности ведомства за отчетный год, скорее всего, не приведет к перераспределению ассигнований в его пользу в очередном бюджетном году. Однако низкие показатели результатов отдельной программы могут стать причиной отказа от ее дальнейшей реализации, что может привести к сокращению бюджетных ассигнований соответствующего ведомства. Более того, устойчивое снижение показателей результатов по какому-то направлению может повлечь за собой пересмотр стратегических целей правительства и обусловить пересмотр приоритетов формирования расходов в следующем бюджетном или политическом цикле.

В результате в каждой стране, перешедшей к программному представлению бюджета, сформировалась своя особенная программная структура бюджета, подчиненная целям государственной политики и потребностям бюджетирования на конкретном историческом этапе развития.

Но обобщение складывающейся практики позволяет сформулировать ряд принципов, соблюдение которых необходимо (хотя и не всегда достаточно) для успешного применения программного бюджетирования.

Например, к ним относятся следующие требования⁵⁸:

- программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов;

- программная классификация должна охватывать все бюджетные расходы (во многих развивающихся странах крупные элементы бюджетных расходов (заработная плата государственных служащих, расходы на инвестиции) остались за пределами программной классификации, что поставило под сомнение возможность применения программного метода для определения приоритетов финансирования);

- внедрение программного бюджета не обязательно требует «совершенной» программной классификации (например, административные расходы в отраслевых министерствах могут не распределяться по программам, а группироваться как отдельная статья расходов либо как отдельная программа административных расходов).

Кроме того, в зависимости от целей использования программного бюджета выделяют следующие типы страновых моделей программного бюджетирования⁵⁹:

⁵⁸ IMF Technical Notes and Manuals 09/01 2009. A Basic Model of Performance-Based Budgeting / M. Robinson, D. Last. Fiscal Affairs Department. P. 5–7.

⁵⁹ From Line item to program Budgeting. Global Lessons and Korean Case / J.M. Kim (ed.). Korean Institute of Public Finance. P. 18.

- 1) программный бюджет как инструмент стратегического (перспективного) планирования и установления приоритетов расходов бюджета;
- 2) программный бюджет как инструмент улучшения системы управления государственными финансами (повышение управленческой гибкости ведомств);
- 3) программный бюджет как инструмент учета полных затрат в бюджетной деятельности;
- 4) программный бюджет, используемый для целей анализа политики (позволяет проводить сравнительный анализ с альтернативными вариантами и оценку эффективности расходования бюджетных средств).

Ни один из перечисленных подходов к формированию программного бюджета не исключает другие. В сущности, они могут сочетаться и дополнять друг друга. Наиболее эффективными признаются страновые модели, в которых применяются все четыре подхода к использованию программного бюджета.

При этом во всех странах, внедривших программные бюджеты, планирование годовых бюджетных ассигнований осуществляется в рамках среднесрочного бюджетного планирования, увязанного со стратегическими целями правительства.

Программные бюджеты разных стран различаются между собой:

- 1) по особенностям применяемой программной классификации. В большинстве стран программный бюджет базируется на программной классификации, увязанной с ведомственной и функциональной классификациями. В некоторых странах программный бюджет базируется только на программной классификации, а другие ее виды используются для иных целей планирования и исполнения бюджета;
- 2) по особенностям применяемой функциональной классификации. В отдельных странах программная классификация используется как непосредственное продолжение основанной на международных стандартах функциональной классификации, в других она определяется функциями, закрепленными за конкретными органами власти;
- 3) по различиям в представлении бюджетных программ как бюджетных статей и степени агрегирования бюджетных ассигнований. Бюджетные программы могут быть сформулированы как конкретные функции министерств с выделением отдельной программы управленческих расходов и различной степенью детализации функций (отдельных программ) в зависимости от внутренних потребностей бюджетирования. Бюджетные программы могут быть также сформулированы как основные функции конкретного министерства вплоть до представления программы министерства одной строкой в бюджете;
- 4) по особенностям применяемой экономической классификации. В программном бюджете экономические элементы образуют последний уровень программной структуры и имеют значительные различия в детализации в разных странах, что связано с внутренними целями бюджетирования. Программный бюджет может вообще не содержать элементов затрат в странах,

применяющих в бюджетах очень высокую степень агрегирования бюджетных расходов (например, в Австралии);

5) по горизонту планирования программных расходов. Как правило, программные расходы планируются на срок от 3 до 5 лет. При этом ассигнования на очередной год выделяются в рамках годового бюджета;

6) по применяемой системе показателей результатов. В настоящее время в программных бюджетах многих стран уже не применяются показатели процесса деятельности органов власти. Общей тенденцией является увеличение числа показателей конечных результатов по сравнению с показателями непосредственных результатов. В некоторых странах (в той же Австралии) переход к показателям конечных результатов завершился. В любом случае формирование адекватной системы показателей результатов является длительным и сложным процессом. Практически во всех странах задача развития информационной базы и совершенствования системы показателей результатов остается актуальной;

7) по представлению программного бюджета в бюджетной документации. В разных странах принимаемый ежегодно акт о государственном бюджете (акты об ассигнованиях) может иметь или не иметь формат программного бюджета. Программный бюджет может содержаться в отдельном бюджетном документе, включенном в общий пакет бюджетных документов, который рассматривается в парламенте и не утверждается законом о бюджете.

Рассмотрим конкретные примеры различных подходов.

Особенность программного бюджетирования в США заключается в том, что программный бюджет не утверждается законом о бюджете (законами об ассигнованиях). В ежегодно принимаемых Конгрессом 13 актах об ассигнованиях утверждаются объемы бюджетных обязательств, которые ведомства могут брать на себя в течение периода, установленного соответствующим актом об ассигнованиях (эти периоды могут выходить за пределы бюджетного года).

Программные расходы федерального бюджета США представлены в одном из бюджетных документов («Аналитические перспективы»), который включается в пакет бюджетных документов, ежегодно направляемый Президентом США в Конгресс. Документ «Аналитические перспективы» содержит анализ бюджета, бюджетных доходов и расходов, заимствований и управления долгом, а также таблицы с детальным распределением расходов и бюджетных полномочий ведомств (их структурных подразделений) по функциям, подфункциям и программам, источникам финансирования и категориям расходов (дискреционные, т.е. расходы, финансируемые в соответствии с актами об ассигнованиях; мандатные, т.е. расходы, финансируемые в соответствии с иными бюджетными законами).

В бюджетных документах на 2011 финансовый год программы структурированы в рамках функциональной классификации и являются четвертым уровнем программного бюджета (см. табл. 1).

Бюджет формируется по 19 функциям (в том числе: национальная оборона; международные дела; наука, космос и технологии; энергетика; нацио-

нальные ресурсы и окружающая среда; сельское хозяйство; торговля и кредитование жилья; транспорт; образование, профессиональная подготовка, занятость и социальные услуги; здравоохранение; медицинские услуги; страхование дохода; социальное страхование; услуги и льготы ветеранам; правосудие; государственное управление). В рамках категорий выделяются направления расходов, которые, в свою очередь, распределяются по программам. Каждое ведомство отвечает за конкретную программу. Одно ведомство может иметь одну программу. Каждой программе соответствует одно ассигнование.

Программный бюджет США планируется на десятилетний период. Каждое агентство составляет бюджет, ориентированный на результат, в котором стратегические, долгосрочные и краткосрочные цели увязаны с ожидаемыми расходами на их достижение. Цели выстроены в иерархичном порядке — от стратегических, указанных также и в Стратегическом плане агентства, до краткосрочных, на достижение которых отводится 1 год. Закон о достижении результатов от 1993 г. (The Government Performance and Results Act, 1993) требует, чтобы агентства ежегодно представляли стратегические планы, годовые планы деятельности, ежегодные отчеты об исполнении программ.

С 2004 г. Бюджетное управление при Президенте проводит систематические процедуры оценки реализации программ по пятибалльной шкале: эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов.

В Канаде применяется широкое толкование программных расходов. Под программой понимается вид (категория) бюджетных расходов, которые имеют общую цель и которые выделяются в бюджете как объекты голосования в парламенте. В такой трактовке программными расходами являются текущие, капитальные расходы департаментов, гранты и трансферты физическим лицам, организациям, органам других уровней власти, кредиты. Программные расходы образуют фактически третий уровень программного бюджета Канады (см. табл. 2).

Программные расходы сгруппированы в рамках функциональной и ведомственной структуры. Первый уровень образуют виды услуг, сгруппированные по алфавиту. В бюджете на 2010–2011 гг. выделяются 25 категорий услуг (функций), включая следующие: сельское хозяйство и продовольствие; канадское наследие; гражданство и иммиграция; окружающая среда; финансы; рыболовство и океаны; международные дела и торговля; здравоохранение; человеческие ресурсы и профессиональная подготовка; по делам индейцев и развитию северных территорий; промышленность, статистика; правосудие; национальная оборона; природные ресурсы. Второй уровень образуют ведомства, третий — программы ведомства, по которым осуществляется голосование в парламенте.

В Канаде годовое бюджетное планирование осуществляется в рамках установленного пятилетнего плана, т.е. министерства ежегодно готовят стратегические и оперативные планы. В стратегических планах излагаются цели министерства, альтернативные стратегические действия для их осуществле-

Таблица 1

Формат программного бюджета США

| | | |
|-----------|----------------------|---|
| Уровень 1 | Функция | Код 500 «Образование, профессиональная подготовка, занятость, социальные услуги» |
| Уровень 2 | Категория | Дискреционные |
| Уровень 3 | Направление расходов | Начальное, среднее и профессиональное образование |
| Уровень 4 | Программы | Образование для лиц из неблагополучных семей; целевая помощь; улучшение школ; обучение английскому языку; специальное образование; образование взрослых; образование индейцев; инновации и улучшения; безопасность и гражданское образование; государственный финансовый стабилизационный фонд. |
| | | Мандатные |
| | | Высшее образование |
| | | Финансовая помощь студентам; федеральная программа образовательных кредитов; академическая конкурентоспособность, гранты SMART; налоговый кредит «Американская возможность»; другие программы высшего образования |

Источник: Analytical Perspectives, Supplemental Materials, Fiscal Year 2011, Table 32–1. <[http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/sheets/32...>](http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/sheets/32...).

Таблица 2

Формат программного бюджета Канады

| | | |
|-----------|---|---|
| Уровень 1 | Государственная услуга | Сельское хозяйство и продовольствие |
| Уровень 2 | Ведомство (министерство, агентства, комиссии) | Департамент сельского хозяйства |
| Уровень 3 | Программные расходы | Операционные расходы; капитальные расходы; гранты; программные расходы (расходы, не отнесенные к другим объектам голосования) |

Источник: 2010–2011 Estimates Parts I and II: The Government Expenditure Plan and Main Estimates. <<http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20102011/me-bpd/sum-som02-eng.asp>>.

ния, предлагаемые изменения в существующих программах и даются оценки программ. В оперативных планах содержатся сведения об операциях министерства, а именно: способы достижения целей министерства; оценки прибыли и расходов по каждой программе и видам деятельности на каждый год; методы, используемые для оценки прибыльности и эффективности операций, и прогнозируемые тенденции изменения уровня расходов и доходов от программ.

Большое значение придается показателям результативности, которые должны быть адекватными, значимыми и измеримыми, ориентированными на конечный результат деятельности.

Программный бюджет Великобритании применяется в рамках ведомственной структуры, однако он существенно отличается от рассмотренных примеров (см. табл. 3).

В Великобритании применяется более широкое толкование программных расходов, чем во многих других странах. Под программными понимаются расходы, не включаемые в категорию административных расходов. В бюджете программами называются статьи расходов, формируемые в рамках бюджетов ведомств, по которым осуществляется голосование в парламенте по вопросу выделения ассигнований. Распределение ассигнований осуществляется в соответствии с целями государственной политики. Поэтому программное бюджетирование трактуется как понятие, близкое по смыслу к бюджетированию, ориентированному на результат.

Программный бюджет формально не утверждается актами об ассигнованиях, которые содержат распределение ассигнований по ведомственной структуре и целям деятельности ведомств. Бюджетные проектировки в формате программного бюджета содержатся в специальном документе.

Программное планирование осуществляется в рамках трехлетнего планирования. Трехлетние годовые лимиты расходов ведомств устанавливаются в процессе подготовки «Предбюджетного отчета и общего обзора расходов», который, по сути, является трехлетним планом бюджетных расходов правительства, увязанным с целями государственной политики и показателями результатов их достижения. Эти планы должны реализовываться в периоды между публикациями предбюджетного отчета и общего обзора расходов.

Программный бюджет на 2009–2010 гг. формировался по 54 административным единицам, каждая из которых подавала 1–5 заявок. Заявки соответствовали функциональной деятельности соответствующего органа власти. Цели, указанные в заявках, были увязаны с целями, установленными Правительством Великобритании (в предбюджетном отчете и общем обзоре расходов Правительства за 2007 г.), и стратегическими целями соответствующих департаментов.

В формате программного бюджета уровень-1, установленный по названию ответственного департамента, одновременно рассматривается как направление финансирования (main estimate), за которое отвечает конкретный орган Government Financial Reporting Manual 201011 (Chapter 11, p. 5).

Таблица 3

Формат программного бюджета Великобритании

| Уровень 1 | Орган власти (департамент) | Департамент по вопросам детей, школ и семей |
|-----------|---|---|
| Уровень 2 | Заявка на ресурсы | <p>Заявка на ресурсы-1, цель: содействие созданию конкурентной экономики, создание возможности для каждого человека обрести знания; содействовать развитию человеческого потенциала, достижение мировых стандартов в образовании и профессиональной подготовке.</p> <p>Заявка на ресурсы-2, цель: обеспечение физического, интеллектуального и социального развития детей и дошкольников в рамках специальных финансовых инструментов (фонд «Уверенный старт», инструмент «Первые годы»).</p> |
| Уровень 3 | Программы (по каждой заявке за каждой программой закрепляется буква алфавита) | <p>Программы по заявке на ресурсы-1, по расходам, осуществляемым в рамках трехлетних лимитов:</p> <p>В том числе расходы центрального правительства:</p> <ul style="list-style-type: none"> А. Деятельность в поддержку всех функций. В. Непосредственная поддержка школ и учителей. С. Непосредственная поддержка детей и семей. Д. Образование и профессиональная подготовка взрослых и международные программы образования. Е. Компенсация колледжу, осуществляющему подготовку преподавателей. <p>В том числе расходы в целях поддержки местных органов власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ф. Гранты на текущие расходы на поддержку школ и преподавателей. <p>В том числе расходы на текущие гранты, предоставляемые по соглашениям с местными сообществами на поддержку детей и семей:</p> <ul style="list-style-type: none"> Г. Капитальные гранты на поддержку школ. Н. Текущие гранты на поддержку детей и семей. И. Капитальные гранты на поддержку детей и семей. Ј. Специальные школьные гранты. К. Другие гранты. |

Окончание табл. 3

| | | |
|-----------|------------------------|---|
| | | <p>Программы по заявке на ресурсы-2, по расходам, осуществляемым в рамках трехлетних лимитов:</p> <p>В том числе расходы центрального правительства:</p> <p>А. Прямые текущие гранты получателям из фонда «Уверенный старт».</p> <p>В. Прямые текущие гранты школам из фонда «Уверенный старт».</p> <p>В том числе поддержка местных органов власти из фонда «Уверенный старт»:</p> <p>С. Текущие гранты.</p> <p>Д. Капитальные гранты.</p> |
| Уровень 4 | Экономические элементы | <p>Административные расходы; другие текущие расходы; гранты.</p> <p>Всего расходов</p> <p>В том числе расходы за счет внебюджетных доходов</p> |

Источник: Central Government Supply Estimates 2009–2010. Main Supply Estimates. 18 June 2009. HM Treasury.

В рамках направления могут содержаться заявки, которые выполняются также другими департаментами на основе соглашений. Так, заявка на ресурсы-2 в табл. 3 выполняется совместно Департаментом по вопросам детей, школ и семей и Департаментом по труду и пенсионному обеспечению на основе соглашения между соответствующими государственными секретарями.

В Великобритании применяется наиболее продвинутая система показателей результатов деятельности департаментов. Первоначально, в конце 1990-х годов, она формировалась из целевых показателей (примерно 600), большая часть которых относилась к процессу деятельности, а не к непосредственным и конечным результатам. В настоящее время в систему показателей, включаемых в соглашения об оказании общественных услуг (Public Service Agreements), заключаемые между отраслевыми департаментами и министерством финансов, на основе которых исполняется программный бюджет Великобритании, входит 134 показателя, в основном конечных результатов.

Примером страны с высокой степенью агрегирования бюджетных расходов как на организационном уровне, так и на уровне функций органов исполнительной власти является Австралия (см. табл. 4).

Под бюджетной программой в Австралии понимается совокупность деятельности, направленной на оказание конкретной услуги, предоставление трансферта или иной выгоды получателю, которым может быть физическое лицо, предприятие или орган местного самоуправления, с целью достижения ожидаемого результата, установленного в соответствующем документе о результатах⁶⁰.

Программный бюджет применяется в портфельной структуре, представляющей собой укрупненную ведомственную структуру. Планирование программного бюджета осуществляется на среднесрочный период (4 года). Ежегодно принимаемые акты об ассигнованиях (в обычной практике — три основных и три дополнительных акта об ассигнованиях) содержат формат программного бюджета. Голосование в парламенте проводится по «портфелям», т.е. по первому уровню из четырех, выделяемых в программном бюджете Австралии. В настоящую структуру входят 17 секторов государственного управления, возглавляемых министрами с портфелями.

В качестве примера в табл. 4 представлен портфель сектора «Образование, занятость, трудовые отношения», который имеет министерство с аналогичным названием. В портфель входят различные организационные единицы, выполняющие функции, отнесенные к конкретным портфелям (уровень 2 программного бюджета).

На третьем уровне между организациями, входящими в портфель, бюджетные средства распределяются с учетом достижения ожидаемых конечных результатов. На следующем, четвертом уровне в расходах выделяются средства, направляемые на финансирование собственной деятельности органа

⁶⁰ Portfolio Budget Statements 2009–2010. <www.ad.gov.au>.

Таблица 4

Формат программногo бюджета Австралии

| | | |
|-----------|--|---|
| Уровень 1 | Портфель | Образование, занятость, трудовые отношения |
| Уровень 2 | Департамент, агентство, другие органы власти | Департамент образования, занятости, трудовых отношений; Австралийский секретариат комиссии по оплате труда; Австралийский промышленный регистр; Орган по трудовым отношениям в Австралии; Офис комиссара по знаниям и строительству в Австралии |
| Уровень 3 | Конечный результат Цель | Департамент образования, занятости, трудовых отношений Конечный результат — 1: Дошкольное образование, уход за детьми и их воспитание. Цель: улучшение доступности качественных услуг дошкольного обучения и ухода за детьми на основе высоких национальных стандартов, инвестиций в инфраструктуру услуг, поддержки родителей, организаций сферы услуг и повышения профессиональной подготовки кадров Конечный результат — 2: Школьное образование. Цель: повышение качества школьного образования на основе повышения уровня профессиональной подготовки преподавателей и улучшения условий обучения. Конечный результат — 3: Высшее образование. Цель: повышение качества высшего образования на основе повышения уровня профессиональной подготовки преподавателей, повышения качества инфраструктуры учреждений высшего образования, продвижения австралийского образования за рубежом, развития партнерских отношений образовательных учреждений с предприятиями. Конечный результат — 4: Профессиональная подготовка и повышение квалификации. Цель: повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации работников, поддержка занятости и учреждений профессионального образования. Конечный результат — 5: Трудовая деятельность и молодежь. |

| | | |
|-----------|--|---|
| | | <p>Цель: улучшение условий и безопасности труда для молодежи.</p> <p>Конечный результат — 6:</p> <p>Международное сотрудничество.</p> <p>Цель: австралийская система образования признана первоклассной в мире и имеет международные связи.</p> <p>Конечный результат — 7:</p> <p>Содействие рынку труда.</p> <p>Цель: осуществление финансовой поддержки безработных и реализация программ занятости, которые способствуют росту экономики.</p> <p>Конечный результат — 8:</p> <p>Содействие развитию трудовых ресурсов.</p> <p>Цель: повышение профессионального мастерства и трудоспособности населения на основе повышения качества услуг по трудоустройству.</p> <p>Конечный результат — 9:</p> <p>Улучшение условий и производительности труда.</p> <p>Цель: повышение производительности труда на основе внедрения более безопасных и гибких форм труда.</p> <p>Австралийский секретариат комиссии по оплате труда</p> <p>Конечный результат — 1</p> <p>Цель: установление федеральной минимальной заработной платы и классификации оплаты труда в целях повышения благосостояния населения Австралии.</p> |
| Уровень 4 | Ресурсы органа власти, администрируемые ресурсы. | <p>Расходы, направленные на достижение непосредственных результатов ведомств; администрируемые расходы.</p> |

Источник: Appropriation Bill (№ 1) 2009–2010. A Bill for Act to appropriate money out of the Consolidated Revenue Fund for the ordinary annual services of the Government, and for related services. The Parliament of the Commonwealth of Australia. House of Representatives. 2008–2009. <<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Bills.l.nsf>>.

власти (расходы на заработную плату, приобретение товаров и услуг, другие операционные расходы (замена и содержание активов)). В программном бюджете Австралии не применяется экономическая классификация.

Парламент не рассматривает планируемые ведомствами затраты. В рамках утвержденных ассигнований ведомство имеет возможность самостоятельно распоряжаться предоставленными бюджетными средствами и наделено большими полномочиями по установлению приоритетов в расходах. Поэтому в международной практике Австралию рассматривают как пример страны, применяющей программный бюджет в целях улучшения системы управления государственными финансами. Программное бюджетирование там нацелено на достижение конечных результатов, показатели которых конкретизируются в ежегодных отчетах департаментов и других органов власти, входящих в соответствующий портфель.

Оценка бюджетных программ в Австралии осуществляется более полно и систематически, чем во многих других странах, информация о результатах регулярно включается в бюджет.

Новая Зеландия значительно опередила другие страны мира в использовании программного бюджетирования на основе применения рыночных инструментов планирования и исполнения бюджета. Особенностью новозеландской системы является разделение функций министра и функций руководителя государственного ведомства (департамента). Министры рассматриваются как покупатели государственных услуг, поставщиками которых являются руководители ведомств. Как покупатели министры могут приобретать услуги как у государственных, так и у частных поставщиков, а поставщики — конкурировать между собой по цене и качеству предлагаемых товаров и услуг.

Между министрами и руководителями департаментов заключаются годовые контракты, где специфицируются объемы товаров и услуг, которые должны быть поставлены в течение года, а также объемы используемых ресурсов. Каждое ведомство обязано публиковать свои отчеты о результатах, в которых содержится сравнение фактических и планируемых стоимостных (финансовых) и натуральных показателей.

В Новой Зеландии государственные бюджеты формируются и исполняются на основе метода начисления с использованием стандартов коммерческого учета и отчетности. В сочетании с применением программных принципов это обеспечивает наиболее полный учет затрат сектора государственного управления.

Система БОР, основанная на непосредственных результатах реализации программ, была внедрена в этой стране еще в конце 1980-х годов. При этом под программой понимается совокупность видов и направлений деятельности, направленной на достижение ожидаемых результатов по установленным классам государственных товаров и услуг.

Бюджетное планирование осуществляется на очередной и три последующих года, но утверждаются бюджетные ассигнования парламентом только

на очередной год. Проект закона о бюджете готовится в форме основного и дополнительных законов об ассигнованиях. Вместе с проектом закона об ассигнованиях Правительство направляет в парламент большой пакет бюджетной документации, включающий доклад о бюджетной стратегии, уточненные экономические и бюджетные прогнозы, документ «Оценки ассигнований Правительства Новой Зеландии» (содержащий детальную информацию по видам ассигнований и программам, по которым осуществляется голосование), трехлетние планы министерств и показатели непосредственных результатов. Информация о затратах не включается в бюджетную документацию.

Представление о программном формате бюджета Новой Зеландии можно составить по структуре планируемых бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование программ, содержащейся в «Оценках ассигнований» (см. табл. 5).

Таблица 5

Формат программного бюджета Новой Зеландии

| | | |
|-----------|---|---|
| Уровень 1 | Функциональные разделы (по которым осуществляется голосование) | Образование |
| Уровень 2 | Вид ассигнования: — ассигнования на текущие расходы (в том числе ассигнование на поставку государственных товаров и оказание государственных услуг; трансферты; оплата кредитов; другие текущие расходы); — ассигнование на финансирование капитальных расходов; — ассигнование на финансирование расходов служб разведки и безопасности | Ассигнования на текущие расходы на оказание государственных услуг |
| Уровень 3 | Программы | «Поддержка целевых групп учащихся» (ответственный за ассигнование — министр образования); «Стратегическое лидерство в системе высшего образования» (ответственный за ассигнование — министр высшего образования) |

Источник: Budget 2010. The Estimates of Appropriations for the Government of New Zealand for the year ending 30 June 2011. May 2010. <<http://www.treasury.govt.nz/budget2010/fsr>>.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется в рамках 68 функций, по которым проходит голосование в парламенте.

Они сгруппированы по следующим секторам: экономическое развитие и инфраструктура; образование и наука; окружающая среда; международные отношения; финансы и государственное управление; здравоохранение; правосудие; национальные меньшинства; первичные ресурсы; социальное развитие и жилье. По каждому функциональному разделу устанавливаются: министр, ответственный за ассигнование (один министр — одно ассигнование), департамент, осуществляющий расходование бюджетных средств, и министр, ответственный за соответствующий департамент.

Установлены шесть типов бюджетных ассигнований, в том числе четыре, обеспечивающих финансирование текущих расходов (расходов на поставку товаров, оказание услуг; осуществление трансфертов; расходов на оплату кредитов; других расходов), капитальных расходов и расходов служб разведки и безопасности. Программы, образующие третий уровень программного бюджета, группируются в рамках типов бюджетных ассигнований.

Формат программного бюджета ЮАР относится МВФ к лучшей международной практике (см. табл. 6).

В ЮАР программный бюджет был внедрен в конце 1990-х годов в рамках более широких преобразований в секторе государственного управления. Он сочетался с введением среднесрочного бюджетного планирования и реформой системы государственного аудита.

Бюджеты центрального правительства, региональных и местных органов власти были полностью переведены на программную структуру. В таком виде они поступают на утверждение в законодательные (представительные) органы власти.

Планирование программных расходов производится на трехлетний период. Трехлетний программный бюджет центрального правительства содержится в бюджетном документе «Оценки национальных расходов» (Estimates of National Expenditure, ENE), который включается в пакет документов о национальном бюджете, представляемый в парламент в соответствии с процедурами подготовки и принятия законов об ассигнованиях на очередной год. В принимаемом ежегодно законе об ассигнованиях структура программного бюджета представлена в более агрегированной форме, чем в «Оценках национальных расходов», которая содержит детальную информацию о распределении планируемых расходов в целом и по подразделам, по департаментам и программам, а также информацию о целях и ожидаемых результатах реализации программ.

Каждый подраздел содержит цель ассигнования, определяющую мандат соответствующего департамента, стратегическую цель либо административную функцию департамента, которая корреспондирует с целью, определенной в законе об ассигнованиях. Подразделы расходов в ENE структурированы по программам. При этом подраздел может включать программы, реализуе-

Таблица 6

Формат программного бюджета ЮАР

| | | |
|-----------|---------------------------|--|
| Уровень 1 | Функциональные разделы | Всего 5 разделов: — административные расходы центрального правительства; — финансовые и административные услуги; — социальные услуги; — судебная система и безопасность; — экономические услуги и инфраструктура |
| Уровень 2 | Функциональные подразделы | Всего 43 подраздела; подразделы раздела «Социальные услуги»: — искусство и культура; — образование; — здравоохранение; — трудовые ресурсы; — социальное развитие; — спорт и оздоровительные мероприятия |
| Уровень 3 | Программы | 5–7 программ в подразделе. Например, подраздел «Образование» включает программы: 1) «Администрирование»; 2) «Система планирования и мониторинга»; 3) «Общее образование»; 4) «Дополнительное образование и профессиональная подготовка»; 5) «Социальное и школьное образование для взрослых»; 6) «Высшее образование»; 7) «Вспомогательные и сопутствующие услуги» |
| Уровень 4 | Экономические элементы | Для подраздела «Образование» Текущие платежи, в том числе: заработная плата; товары и услуги. Трансферты и субсидии, в том числе: провинциям и муниципалитетам; университетам и другим образовательным учреждениям. Капитальные активы, в том числе: оборудование; программное обеспечение. |

Источник: Adjusted Expenditures of National Expenditure 2009, National Treasury. Republic of South Africa. October 2009.

мые разными ведомствами. Координация деятельности по реализации таких программ осуществляется в рамках так называемых кластерных комитетов. По каждой программе в ENE также содержится распределение расходов по видам затрат и дается обоснование предлагаемых расходов.

Следует отметить, что в ЮАР план счетов и другие классификационные системы, применяемые при исполнении бюджета, не полностью соответствуют бюджетной классификации, используемой при планировании бюджетных расходов.

В 2001 г. Парламент Франции принял закон («Loi organique relative aux lois de finances» — LOLF), обеспечивающий переход к трехлетнему программному бюджетированию и совершенствованию процедур парламентского и внутреннего контроля. В полном объеме данный акт начал действовать с 2006 г.

В соответствии с этим документом структура бюджета состоит из миссий (основных направлений политики правительства), программ и мероприятий. Миссия охватывает ряд программ, которые реализуют задачи конкретного направления политики. В реализации одной миссии может участвовать несколько министерств. Программная структура государственного бюджета Франции представлена в табл. 7.

В соответствии с LOLF в бюджете на 2010 г. содержатся 33 миссии (еще 15 миссий содержатся в приложении к общему бюджету), 130 программ (еще 41 была включена в приложение к общему бюджету). Из 33 миссий 3 имеют межминистерский характер. В бюджете в целом (включая приложения) установлены 499 целей и 1030 индикаторов их достижения, что существенно

Таблица 7

Формат программного бюджета Франции

| | | |
|-----------|---------------------------------------|---|
| Уровень 1 | Миссия | Сельское хозяйство, рыболовство, пищевая промышленность, лесная промышленность и проблемы сельской местности |
| Уровень 2 | Программа (код) Цели Индикаторы | Экономика и устойчивое развитие сельского хозяйства, рыболовства и территорий (код 154). 5 целей: 12 индикаторов. Лесоводство (код 149). 4 цели: 4 индикатора. Безопасность и санитарное качество пищевое промышленности (код 206). 4 цели: 5 индикаторов. Ведение и управление политикой в сельском хозяйстве (код 215). 4 цели: 6 индикаторов. |

Источник: Objectifs Indicateurs PLF 2010. October 2009. Ссылка на материал: <http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/liste_mpoi_plf2010.pdf>.

меньше, чем три года назад (в 2007 г. было установлено 634 цели и применялось 1295 показателей).

Программа является комплексом мероприятий, направленных на достижение конкретной цели. Применяется принцип: одна программа — одно министерство, которое является центром ответственности. За каждую программу отвечает назначенный директор программы, который приглашается на парламентские слушания и отвечает на вопросы депутатов. Мероприятие состоит из комплекса операций по реализации программы.

Переход к программному бюджету сопровождался расширением полномочий исполнительных органов в отношении исполнения бюджетных средств. Министры получили право перемещать фонды между мероприятиями в рамках программ. Объемы ассигнований на мероприятия в бюджете носят чисто индикативный характер, за исключением ассигнований на оплату труда. Причем часть ассигнований на оплату труда может использоваться на финансирование других расходов, тогда как ассигнования для финансирования других целей не могут использоваться на финансирование расходов на оплату труда.

В Бразилии особый акцент сделан на применении программного бюджета в целях среднесрочного планирования. В Конституции страны установлено, что каждое новое правительство в первый год пребывания у власти готовит четырехлетний финансовый план в формате, принятом для годового бюджета. Он включает примерно 385 программ, часть из которых выделяется в качестве национальных приоритетов. По каждой программе назначается ответственное лицо (менеджер программы), в обязанности которого входит обеспечение реализации целей программы и координация деятельности министерств, осуществляющих мероприятия программы.

В Конституции также указывается, что годовые бюджеты должны приниматься в соответствии с четырехлетним финансовым планом. Более того, финансовый план готовится с учетом фискальных ограничений и в некотором роде является обязательством правительства по осуществлению определенных мер.

Финансовые планы формируются не на скользящей основе (как это принято во многих странах, осуществляющих среднесрочное бюджетное планирование), но допускаются ежегодные корректировки финансовых параметров. Поэтому к концу срока нередко наблюдается значительное расхождение между финансовым планом и годовым бюджетом.

Еще одна проблема программного бюджетирования в Бразилии заключается в том, что на практике менеджеры программ не всегда имеют достаточные полномочия для осуществления адекватного мониторинга и контроля за деятельностью министерств, занимающихся реализацией данных программ. Фактически менеджеры программ не контролируют процесс финансирования программ и организацию управления ими.

Несмотря на отмеченные недостатки, опыт Бразилии демонстрирует возможность осуществления бюджетного планирования в рамках жестких бюд-

жетных ограничений и важность применения программного бюджета в целях стратегического планирования.

Таким образом, более чем сорокалетний международный опыт программного бюджетирования позволяет сделать следующие выводы.

1. Программный бюджет является важнейшим инструментом БОР, позволяющим перейти от традиционных методов планирования и исполнения бюджета, ориентированных на затраты (ресурсы), к бюджетированию, ориентированному на результат.

2. Реализация концепции программного бюджета должна сопровождаться разработкой и внедрением новых методов, инструментов и процедур на всех этапах бюджетного цикла — в планировании, исполнении бюджета, учете и отчетности, в контроле и аудите. Успех программного бюджетирования связан прежде всего с тем, что его внедрение должно осуществляться в рамках более широких преобразований в сфере управления общественными финансами, развитием среднесрочного и стратегического планирования, реформой бюджетных полномочий и функций органов власти. Попытки внедрить программную структуру бюджета без соответствующих изменений во всех других составляющих финансового менеджмента обречены на неудачу.

3. Переход к программному бюджету открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных услуг. В отличие от традиционного постатейного бюджета, программный бюджет обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета, способствует сокращению объема принимаемого бюджета и упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти.

4. Анализ международного опыта позволяет выработать общие принципы программного бюджетирования, которые включают: определение сути программы и ее элементов, методы организации и управления программой, анализ и оценку эффективности программ. Соблюдение этих принципов при переходе на программный бюджет является важнейшей предпосылкой успешного внедрения программного бюджетирования.

5. При переходе на программный бюджет одной из сложных задач является разработка программной классификации, призванной обеспечить определение целей и направлений государственных расходов, мониторинг хода и результатов реализации программ, четкие права и ответственность в управлении ресурсами. Программные классификации различных стран, хотя и значительно различаются между собой, в сущности, являются более детальными функциональными классификациями, которые, в отличие от последних, формируются с учетом целей государственной политики и путей их реализации. В большинстве случаев программная классификация формируется в рамках ведомств, ответственных за исполнение конкретных программ.

6. Одной из проблем практической реализации программного подхода к бюджету является разработка системы показателей результатов и формирова-

ние адекватной информационной базы (электронной системы сбора, обработки и анализа данных, необходимых для расчета показателей результатов). На начальном этапе внедрения программного бюджета упор может быть сделан на показатели непосредственных результатов с последующим переходом к большему использованию показателей конечных результатов.

7. Международная практика свидетельствует, что программный бюджет должен формироваться с учетом национальной специфики применения бюджетной классификации, особенностей планирования бюджетных ассигнований и иных целей бюджетирования.

2.3. ПЕРЕХОД К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ: ОПЫТ ФРАНЦИИ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Финансы. 2012. № 7. С. 15–20
(в соавторстве с А.А. Беленчук и А.В. Бусаровой)

Как показывает анализ международного опыта, во многих развитых странах программный бюджет рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов власти на всех уровнях управления и приближения сложной информации о государственных финансах к формату, более доступному для граждан.

Согласно последнему исследованию Немецкого общества международного сотрудничества (GIZ) о практике внедрения программного бюджетирования в странах ОЭСР, 25 из 34 стран-участниц в той или иной мере осуществили или планируют переход на программный бюджет⁶¹.

Несмотря на значительные различия в стратегиях и последовательности внедрения инструментов программного бюджета, в целом можно выделить два типа программно-целевого управления общественными финансами (табл. 1).

Эти модели не являются взаимоисключающими, скорее, речь идет о различиях в акцентах при организации бюджетного процесса и определении структуры бюджетных расходов. В большинстве стран можно найти признаки обеих моделей, а, например, США — страна с наиболее долгой (с 1940-х годов) историей развития программно-целевых методов управления и бюджетирования — занимают уникальное «промежуточное» положение между ними.

⁶¹ Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? <http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf>.

Таблица 1
Сравнение «контрактной» и «административной» моделей программного бюджетирования

| «Контрактная» модель | |
|--|---|
| Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в рамках соглашений, в том числе контрактов о предоставлении услуг | Преимущества: — конкурсный отбор организаций (в том числе агентств) для предоставления общественных услуг; — заинтересованность и ответственность ведомств, отсутствие необходимости в сложных механизмах межведомственной координации; — более высокая степень использования информации о результативности в бюджетном процессе, в том числе конкурентные механизмы распределения ассигнований. Недостатки: — «рамочный» характер акта о бюджете; — усложнение функции органов власти, связанной с определением условий контрактов и контроля за их исполнением. |
| Формат бюджета: в ведомственной структуре конкретные программы всегда имеют внутриведомственный характер. Бюджет может содержать несколько сотен бюджетных программ, при этом на уровне парламента утверждается укрупненная структура расходов с правом (обязанностью) ведомств по ее детализации. Характерна для «парламентской» модели государственной власти. | |
| «Административная» модель | |
| Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в актах (решениях) вышестоящих органов власти | Преимущества: — единая методология формирования и оценки программ в разных сферах; — небольшое количество (от 100 до 150) программ, четкая структура расходов бюджета по целям и результатам политики. Недостатки: — необходимость сложных механизмов межведомственной координации; — риски формального контроля за достижением показателей и снижения самостоятельности (ответственности) ведомств. |
| Формат бюджета: в разрезе сфер политики («миссий»), программ, мероприятий. Характерен для «президентской» модели государственной власти. | |

Франция и Россия относятся к числу стран, которые сравнительно поздно, в начале 2000-х годов, начали внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты.

В настоящее время Франция является очевидным лидером в практической реализации «административной» (формируемой «сверху вниз») модели программного бюджета. Начало реформы было положено принятием в 2001 г. Органического закона о финансовом законодательстве (*Loi organique relative aux lois de finances — LOLF*), который вступил в силу с 2006 г. (по ряду направлений до сих пор продолжается переходный период).

Бюджетная реформа в России в части внедрения программно-целевых методов бюджетирования, начатая в 2004 г., первоначально ориентировалась на «контрактную» модель. Это позволило провести необходимую подготовительную работу на уровне ведомств (формулировка целей, индикаторов деятельности, опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности, внедрение ведомственных целевых программ, накопление информации и т.д.). Однако информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности ведомств практически не использовалась в бюджетном процессе из-за отсутствия четко сформулированной общей системы целей федеральных органов исполнительной власти. С 2010 г., при формировании Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации на период до 2012 г., было обосновано решение о переориентации на «административную» (формируемую «сверху вниз») модель программного бюджета. Созданные (формируемые) во Франции и России инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, в значительной степени совпадают (табл. 2).

Расходы бюджета Франции представляются в разрезе основных направлений государственной политики, закреплённых в Конституции (в числе которых безопасность, культура, здравоохранение, юстиция). Эти направления стали для Правительства Франции «миссиями», которые имеют, скорее, политическое назначение, используются в целях аналитической группировки программ, презентации проекта закона о бюджете и не являются бюджетными программами. Создание новой миссии — исключительная прерогатива Правительства.

Несмотря на ряд аналогий (табл. 3), формируемые государственные программы Российской Федерации заметно отличаются по своей сути от миссий программного бюджета Франции. Во-первых, государственные программы являются полноценным программным инструментом, в рамках которого устанавливаются цели, задачи, основные мероприятия и показатели результативности.

Во-вторых, государственные программы напрямую увязаны со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отрасли в частности. Методология формирования государственных программ Российской Федерации предполагает, что госпрограмма станет основным стратегическим документом в установленной сфере деятельности.

**Основные инструменты бюджетирования
по результатам во Франции и в России**

| Во Франции | В России |
|--|---|
| 32 миссии | 41 государственная программа Российской Федерации |
| 123 бюджетные программы | Подпрограммы государственных программ Российской Федерации |
| 600 направлений | Основные мероприятия |
| Доклады о планируемых результатах (RAP) | ДРОНД в новом формате |
| Отчеты о достигнутых результатах (RAP) | Отчетная часть ДРОНД в новом формате с 2013 г. |
| Конференции по эффективности (защита докладов) | Итоговые коллегии министерств |
| Программный бюджет в экономическом разрезе | Новые виды расходов |
| Трехлетний бюджет | Трехлетний бюджет |
| Потолки расходов по бюджетным программам на три года | Планируется до 2020 г. в рамках формирования долгосрочной бюджетной стратегии |

Государственная программа представляет собой инструмент комплексного планирования деятельности и ресурсов, необходимых для проведения этой деятельности. Речь идет как о планировании непосредственно расходов, так и о планировании реализации других инструментов государственной политики в их комплексной взаимоувязке.

Уровень бюджетных программ во Франции в целом может быть сравним с подпрограммами государственных программ Российской Федерации. После принятия бюджета во Франции на первый план выходит понятие «программы». Министр, отвечающий за ту или иную миссию, назначает ответственных за программы. Бюджетные ассигнования в рамках одной программы выделяются общей суммой, которая ограничивает расходы на данную цель. За выполнение программы может отвечать только одно министерство, при этом она разделяется на направления, которые связаны между собой. Ответственный исполнитель программы может вносить изменения в распределение бюджетных ассигнований между направлениями и по экономической классификации. Таким образом, именно ему принадлежит право реализации принципа взаимозаменяемости расходов внутри программы.

В методологии формирования государственных программ Российской Федерации также назначаются ответственные исполнители государственной

Таблица 3

**Сравнение миссий бюджета Франции
и государственных программ Российской Федерации**

| Миссия в бюджете Франции | Государственная программа Российской Федерации |
|---|--|
| <p>Внешняя политика государства</p> <p>Общее и территориальное управление государством</p> <p>Территориальная политика</p> <p>Отношения с органами местного самоуправления</p> <p>Сельское хозяйство, рыболовство, продовольствие, леса и полевые работы</p> <p>Экология, устойчивое развитие и благоустройство</p> <p>Экономика</p> <p>Культура</p> <p>Здоровье</p> <p>Школьное обучение</p> <p>Исследования и высшее образование</p> <p>Безопасность</p> <p>Гражданская безопасность</p> <p>Оборона</p> | <p>Внешнеполитическая деятельность</p> <p>Региональная политика и федеративные отношения</p> <p>Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона</p> <p>Развитие Северо-Кавказского федерального округа</p> <p>Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия</p> <p>Развитие рыбохозяйственного комплекса</p> <p>Развитие лесного хозяйства</p> <p>Охрана окружающей среды</p> <p>Воспроизводство и использование природных ресурсов</p> <p>Экономическое развитие и инновационная экономика</p> <p>Культура России</p> <p>Развитие здравоохранения</p> <p>Развитие образования</p> <p>Развитие науки и технологии</p> <p>Обеспечение государственной безопасности</p> <p>Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности</p> <p>Обеспечение обороноспособности страны</p> |

Окончание табл. 3

| Миссия в бюджете Франции | Государственная программа Российской Федерации |
|---|---|
| <p>Солидарность, интеграция и равенство возможностей (межведомственная)</p> <p>Работа и трудоустройство (межведомственная)</p> <p>Управление государственными финансами и общественными ресурсами</p> <p>Финансовые обязательства государства</p> <p>Возмещение и освобождение от налогов</p> | <p>Доступная среда на 2011–2015 гг.</p> <p>Социальная поддержка граждан</p> <p>Содействие занятости населения</p> <p>Управление государственными финансами и государственным долгом</p> <p>Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации</p> <p>Развитие внешнеэкономической деятельности</p> <p>Управление федеральным имуществом</p> |
| Правосудие | Юстиция |
| Спорт, молодежь и общественная жизнь (межведомственная) | Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики |
| Город и жилой фонд (межведомственная) | Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России |
| Резервные фонды | Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах |
| Социальный и пенсионный режимы | Развитие пенсионной системы |
| Средства массовой информации (межведомственная) | Информационное общество (2011–2020 гг.) |

| Несопоставимые миссии и государственные программы | |
|---|---|
| <p>Ветераны войны, национальная память и связь с народом (межведомственная)</p> <p>Государственный совет и контроль</p> <p>Общественное содействие развитию (межведомственная)</p> <p>Управление деятельностью правительства</p> <p>Иммиграция, предоставление убежища и интеграция</p> <p>Заморские территории</p> <p>Государственная власть</p> | <p>Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра</p> <p>Развитие авиационной промышленности Российской Федерации</p> <p>Развитие атомного энергопромышленного комплекса</p> <p>Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности</p> <p>Развитие судостроительной промышленности</p> <p>Развитие фармацевтической и медицинской промышленности</p> <p>Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности</p> <p>Энергоэффективность и развитие энергетики</p> <p>Противодействие незаконному обороту наркотиков</p> <p>Космическая деятельность России</p> <p>Развитие транспортной системы</p> |

программы, ее подпрограмм и основных мероприятий. Вместе с тем в данном случае российская практика построения программного бюджета усложняется тем, что некоторые программы («Развитие образование», «Развитие здравоохранения») имеют межведомственный характер не только на уровне подпрограмм, но даже на уровне мероприятий.

При формировании перечня государственных программ Российской Федерации было принято решение о формировании межведомственных программ именно для того, чтобы наладить межведомственное взаимодействие нового уровня. В результате в подготовке нескольких государственных программ Российской Федерации задействованы десятки главных распорядителей средств федерального бюджета. Процедуры межведомственного взаимодействия в таких программах существенно усложняют процесс работы, и было принято решение о разделении статусов органов исполнительной власти, участвующих в разработке программ. Их разделили на соисполнителей, отвечающих за подпрограммы или имеющих полномочия в соответствующей сфере деятельности, и участников, отвечающих за отдельные мероприятия.

Характерной особенностью также является наличие отдельных элементов программного бюджетирования в бюджетном процессе, которые были внедрены в практику в рамках предыдущих этапов бюджетной реформы в России. В настоящее время решается задача по взаимоувязке всех элементов в единое целое. Так, в составе подпрограмм выделяются федеральные целевые программы, что не всегда дает возможность выстроить четкую иерархию целей, задач и показателей государственных программ.

Опыт Франции показал, что программная структура обязательно является четкой иерархической системой:

Миссии → Цели → Задачи → Программы → Мероприятия программы

Выполнение этого условия необходимо также для построения программной классификации бюджетных расходов.

Выстраивание структуры и логики государственных программ означает существенное изменение всей системы планирования и управления в отрасли в целом. Сложность заключается еще и в том, что использование государственных программ в бюджетном планировании требует создания общих правил и процедур для всех программ. Переход к программному формату бюджета существенно ужесточает требования к проработке структуры государственных программ. Четкость структуры необходима в связи с тем, что в дальнейшем классификацию деятельности и, как следствие, бюджетных ассигнований на нее следует четко привязать к составу подпрограмм и основных мероприятий и ведомственных целевых программ в их составе.

Выстроить такую иерархию не всегда возможно по объективным причинам. Например, актуальной задачей в сфере развития транспортной системы Российской Федерации является повышение конкурентоспособности международных транспортных коридоров и комплексное развитие крупных

транспортных узлов. Такая задача носит межведомственный характер, поскольку система агентств под управлением Минтранса России сформирована по видам транспорта. Ряд комплексных задач межведомственного характера решаются в рамках действующих федеральных целевых программ, в результате возникают задачи, решение которых осуществляется как путем реализации соответствующей ФЦП, так и путем реализации подпрограммы (по тем направлениям деятельности, которые не попадают в сферу ФЦП).

Учитывая эти объективные проблемы, необходимо в максимальной степени обеспечивать единый подход к формированию структуры целей, задач, подпрограмм на уровне государственных программ и целей, задач и ведомственных целевых программ (основных мероприятий) на уровне подпрограмм. При этом, на наш взгляд, эти два уровня должны увязываться между собой так, чтобы задача, которой соответствует подпрограмма, становилась целью соответствующей подпрограммы.

Столь жестких требований к иерархии целей, задач и бюджетных ассигнований на них в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности не существовало, поэтому задача однозначной увязки направлений деятельности с теми или иными целями и задачами является достаточно новой для современного этапа развития программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации.

Методология формирования государственных программ Российской Федерации предполагает их формирование на долгосрочный период (до 2020 г.), таким образом, они должны стать в перспективе долгосрочными отраслевыми стратегиями. При этом опыт работы со стратегическими документами показывает, что их реалистичность и, как следствие, возможность применения в бюджетном процессе требуют формирования жестких долгосрочных заданных априори бюджетных ограничений. Такие ограничения должны появиться в процессе формирования долгосрочной бюджетной стратегии, которая и будет, помимо прочего, задавать «потолки» расходов по каждой государственной программе. Исходя из этой логики, каждый год при формировании очередного бюджета ассигнования на соответствующую государственную программу могут уточняться путем их перераспределения между мероприятиями в рамках существующих ограничений. Новые направления деятельности в той или иной отрасли должны в основном финансироваться за счет повышения эффективности расходов по другим направлениям. Так, наличие жестких бюджетных ограничений должно заставить не только оптимизировать существующую деятельность и, как следствие, бюджетные расходы на ее ведение, но и подтолкнуть к поиску альтернативных вариантов решения ряда проблем, в том числе с учетом возможностей негосударственного сектора и использования различных рычагов государственного регулирования.

Во Франции «потолки» расходов по миссиям носят среднесрочный характер и устанавливаются на три года. Переход к программному формату бюджета предполагает изменение подхода к классификации и представлению ассигнований в бюджете. Для лучшего контроля за использованием государ-

ственных средств ЛОЛФ предусматривает двойное представление ассигнований каждой программы: по назначению (по мероприятиям) и по экономическому содержанию (фонд заработной платы, текущие расходы, инвестиции, помощь и проч.) — по разделам и категориям. Такое распределение ассигнований является индикативным, за исключением фонда заработной платы, который ограничен по объему.

В России в дальнейшем предполагается изменить подходы к формированию целевых статей расходов так, чтобы в законе о бюджете расходы были отражены по государственным программам и подпрограммам и затем детализировались по основным мероприятиям и ведомственным целевым программам.

Принцип асимметричной взаимозаменяемости предусматривает ограничение фонда оплаты труда и численности служащих по министерству на соответствующий год, а также разрешает использовать бюджетные ассигнования в составе программы на любые направления, кроме оплаты труда. Таким образом, все расходы внутри программы, за исключением оплаты труда, являются взаимозаменяемыми. Этот принцип обеспечивает реализацию одной из основных целей бюджетной реформы — предоставление государственным управленцам свободы при принятии оперативных решений по использованию бюджетных ассигнований в рамках поставленных перед ними задач.

Во время подготовительной работы по реализации данного направления в России при формировании федерального бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. осуществлен переход к новому формату классификации видов расходов, позволяющему обеспечить увязку распределения бюджетных ассигнований, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, с видами бюджетных ассигнований, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Переход к программно-целевым принципам построения и исполнения бюджета во Франции привел к увеличению количества документов, направляемых в целях подготовки проекта закона о бюджете. В частности, одним из нововведений стала подготовка ежегодных Докладов о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований (*Le projet annuel de performances — PAP*) и Отчетов о результатах использования бюджетных ассигнований (*Le rapport annuel de performances — RAP*) в разрезе по миссиям. Согласно ЛОЛФ парламент может вызвать и заслушать любого министра, потому что тот лично отвечает за исполнение своих программ. Результаты достижения показателей эффективности ответственные исполнители программ представляют в парламент ежегодно одновременно с обсуждением проекта закона об исполнении бюджета. Впервые ежегодные отчеты о результатах по каждой программе были составлены в 2006 г. и представлены одновременно с проектом закона об исполнении бюджета, как это и предусмотрено ЛОЛФ. Это событие завершило первый бюджетный цикл по методологии ЛОЛФ во Франции — от планирования расходов к достижению конкретных

результатов. Ежегодные отчеты о результатах стали важной частью бюджетного процесса.

Аналогичный инструмент программно-целевого бюджетирования — Доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти — функционирует с 2004 г. и в России. Именно многолетняя практика формирования субъектами бюджетного планирования докладов во многом способствует в настоящее время процессу подготовки проектов государственных программ.

Недавнее внесение изменений в Положение о докладах, вступающее в силу с 1 января 2013 г., позволит в дальнейшем осуществить взаимоувязку этого документа с государственными программами Российской Федерации. Новый формат докладов подразумевает включение в его состав деятельности ведомства по всем государственным программам, в реализации которых оно принимает участие.

В России, равно как и во Франции, еще не в полной мере применяется практика рассмотрения альтернативных вариантов решения проблем в сфере реализации государственных программ. Разделы, посвященные описанию и комплексному планированию инструментов государственного и правового регулирования, являются наиболее слабыми в существующих проектах.

На сегодняшний день довольно сложно определить границу сферы реализации некоторых государственных программ Российской Федерации. Цели и задачи отдельных государственных программ Российской Федерации ставятся настолько широко, что они выходят за границы деятельности федеральных органов исполнительной власти. В решении ряда задач участвуют субъекты РФ — в государственных программах, реализация которых планируется в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Также в программах участвуют внебюджетные фонды и различные юридические лица, в том числе и частные компании. Оценка и планирование деятельности таких участников, оценка рисков, возникающих в связи с тем, что федеральные органы исполнительной власти не имеют на них прямого влияния, пока являются слабыми сторонами многих проектов государственных программ. Можно говорить о том, что методология корректного отражения деятельности таких участников еще недостаточно проработана. Нормативно-правовая база содержит только общие подходы, а применение этих подходов для каждой конкретной программы — это пока, скорее, планы на будущее.

Сложность отражения регионального аспекта в государственных программах Российской Федерации наиболее остро проявляется при подготовке двух государственных программ России: «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». Перечень государственных программ сформирован в основном по отраслевому признаку, и наличие в перечне двух межотраслевых региональных программ наглядно демонстрирует отсутствие однозначного методологического решения по увязке отраслевого и комплексного территориального развития.

Во Франции как в унитарном государстве взаимоотношения с регионами строятся в первую очередь по отраслевому принципу. Координация отраслевых интересов на конкретной территории региона — забота префекта, который является главой департамента (основной территориально-административной единицы во Франции). В свою очередь, префект и его аппарат являются органом французского Министерства внутренних дел.

В целом по результатам проведенного сопоставления системы построения программных бюджетов во Франции с аналогичной реформой в Российской Федерации можно сделать вывод о том, что общие подходы и идеология реформы имеют ряд общих черт, однако при этом по отдельным направлениям особенности этих стран диктуют различный выбор из существующих альтернативных вариантов.

2.4. ПРЕОДОЛЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ «РАЗДЕЛЬНОГО» БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Финансы. 2015. № 6. С. 8–15
(в соавторстве с Н.А. Бегчиным и Н.Е. Сибатровой)

Под «раздельным» (или «двойным») бюджетированием в международной практике понимается обособленное планирование и исполнение «текущих» и «капитальных» расходов бюджета, приводящее к формальному или неформальному разделению государственного бюджета на «текущий» бюджет и «капитальный» бюджет (или «инвестиционный бюджет», «бюджет развития»)⁶².

К основным характеристикам «раздельного» («двойного») бюджетирования относят осуществление бюджетного процесса в отношении «текущих» и «капитальных» расходов под руководством разных «центральных» ведомств (как правило, финансового и экономического, в том числе занимающегося вопросами планирования экономического развития), по разным процедурам, с использованием разной документации и отчетности, в том числе в предельных случаях — формирование и исполнение двух разных бюджетов различных форматов («текущий» бюджет — по статьям классификации, «капитальный» — в виде списка проектов с обобщенной разбивкой по статьям классификации или вовсе без нее).

По мнению авторов, существующая в настоящее время в России на всех уровнях бюджетной системы практика «раздельного» бюджетирования является наиболее существенным препятствием для полноценного внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, в том числе программ-

⁶² Sarraf F. Integration of Recurrent and Capital «Development» Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward. The World Bank, 2005. P. 1–2.

ных бюджетов, а ее поэтапное сокращение вплоть до полной ликвидации — одним из наиболее актуальных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

Возникновение и уроки «раздельного» бюджетирования

«Раздельное» бюджетирование появилось в развитых странах в конце 1930-х годов и связывалось с необходимостью соблюдения «золотого правила», предполагающего использование средств, поступающих в бюджет в результате осуществления государственных заимствований, только на финансирование капитальных расходов.

В 1950-х годах в большинстве этих стран начался процесс интеграции планирования «текущих» и «капитальных» расходов. В значительной степени этому способствовали постепенный отход от «золотого правила», а также осознание того, что «текущие» и «капитальные» расходы взаимно дополняют друг друга и вместе обеспечивают достижение определенных общественно значимых результатов, а потому не должны рассматриваться обособленно.

В результате к концу 1980-х годов в большинстве развитых стран при наличии серьезных отличий в управлении инвестициями Министерство финансов определяет предельные объемы бюджетных ассигнований в целом и по направлениям государственной политики, а отраслевое министерство (в формате «программного» бюджета — ответственный исполнитель) планирует детальную структуру как «текущих», так и «капитальных» расходов в соответствующей сфере, что обеспечивает соблюдение баланса между ними, в том числе за счет реализации приоритетов в достижении поставленных целей и своевременного включения в бюджет эксплуатационных расходов по вновь вводимым объектам⁶³.

История распространения практики «раздельного» бюджетирования в развивающихся странах берет начало в 1960-х годах.

Развивающиеся страны «социалистической ориентации» в целом копировали советский опыт планирования, в том числе практику «раздельного» бюджетирования. В других развивающихся странах для возмещения недостатка опыта министерств финансов для целей среднесрочного планирования создавались, в том числе при международной технической помощи, министерства планирования или экономического развития. На деле же вновь созданные ведомства стали отвечать за определение, оценку, составление бюджета и даже бухгалтерский учет и отчетность в части «бюджета развития», а политически заметные пробелы в физической инфраструктуре вели к расширению их полномочий в бюджетном процессе. Вмешательство международных кредитных организаций и доноров, увидевших в новых министер-

⁶³ Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 57–59.

ствах больше возможностей для сотрудничества, чем в слабых министерствах финансов, лишь укрепило практику подготовки разных частей бюджета разными ведомствами.

В последние десятилетия охват донорской помощью не только сугубо «капитальных» расходов, но и проектов, предполагающих значительную долю расходов текущего характера, а также необходимость решения обусловленных «раздельным» бюджетированием системных проблем сформировали общепринятую точку зрения о необходимости интеграции процессов планирования текущих и капитальных расходов⁶⁴.

«Раздельное» бюджетирование усложняет достижение сбалансированности бюджетов и в целом снижает финансовую дисциплину, поскольку на практике «капитальный» бюджет зачастую имеет более мягкие ограничения на увеличение расходов, и, как следствие, ведомства стараются представить свои расходы как «инвестиционные».

В странах с «раздельным» бюджетированием при принятии бюджетных решений практически отсутствует учет «текущих» расходов, которые понадобятся капитальным проектам после их завершения. В результате в каждом новом бюджетном цикле министерство финансов вынуждено в рамках «текущего» бюджета изыскивать дополнительные ресурсы для финансового обеспечения новых расходов, сгенерированных в рамках «бюджетов развития» прошлых периодов.

Попытки отнесения таких расходов к «бюджету развития», как правило, результатов не приносят, поскольку они оказываются вытесненными другими расходными приоритетами, имеющими больший акцент собственно на развитие.

Кроме того, такая модель бюджетирования приводит к тому, что каналы финансирования одних и тех же направлений государственной социально-экономической политики зачастую дублируются. Нередко отраслевым ведомствам удается получить ассигнования на реализацию аналогичных мероприятий путем проведения отдельных переговоров с министерством финансов и с министерством экономики (планирования). Это связано не только с тем, что в «бюджеты развития», администрируемые министерствами экономики (планирования), закладывается все больше «текущих» (постоянных) по своему содержанию расходов, но и с тем, что эти министерства, оберегая свои полномочия, предоставляют министерствам финансов лишь ограниченный объем данных о содержании «своих» расходов, что приводит к невозможности для министерства финансов выявить подобные задвоения.

⁶⁴ См.: *Sarraf F.* Integration of Recurrent and Capital «Development» Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward. The World Bank, 2005; *Davina F.J.* Capital Expenditures and the Budget. Public Financial Management Technical Guidance Note. International Monetary Fund, 2009; *Webber D.* Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. No. 2.

Отраслевые же ведомства заинтересованы в сохранении подобной системы, поскольку имеют возможность отстаивать свои интересы сразу в двух разных министерствах, принимающих бюджетные решения.

Более того, «раздельное» бюджетирование, особенно при реализации проектов в сотрудничестве с международными донорами, зачастую предполагает финансирование «бюджетов развития» через отдельные банковские счета вне поля зрения центрального казначейства или финансовых служб. Отчетность по соответствующим расходам формируется самими отраслевыми министерствами. В результате подрывается единая система исполнения бюджета, бюджетного учета и отчетности.

Наконец, «раздельное» бюджетирование несовместимо с передовой практикой бюджетирования, ориентированного на результат, и не позволяет обеспечить полноценное внедрение программно-целевого управления бюджетными ресурсами, поскольку практически любой целевой индикатор социально-экономического развития достигается одновременно за счет мероприятий, финансируемых в рамках как «текущего» бюджета, так и «бюджета развития», причем измерить долю каждого из них практически невозможно.

Общим уроком международного опыта является то, что, несмотря на практически единодушное признание «раздельного» бюджетирования устаревшей, методологически ошибочной и не соответствующей передовым принципам управления общественными финансами практикой⁶⁵, его преодоление оказывается сложным и длительным процессом, требующим политической воли и целенаправленных усилий.

«Раздельное» бюджетирование в Российской Федерации

Возникновение в России «раздельного» бюджетирования обусловлено унаследованным разделением функций между Госпланом (на который были возложены функции по формированию государственных планов экономического и социального развития, а также планов капитальных вложений)⁶⁶ и Министерством финансов (осуществлявшим полномочия по составлению,

⁶⁵ Отдельные примеры развитых стран (в частности, Великобритании) лишь подтверждают общее правило, поскольку «инвестиционные» бюджеты если и выделяются, то только в целях обеспечения министерством финансов долгосрочной сбалансированности бюджета в увязке с долговой политикой, а не для обособленного администрирования тех или иных расходов.

⁶⁶ См. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 28.05.1969 № 389 «О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства», Постановление Совмина СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)».

исполнению бюджета, а также контролю за финансированием утвержденных планов капитальных вложений)⁶⁷.

Характерно, что в самом начале экономических реформ была сделана попытка объединения в рамках Министерства экономики и финансов РСФСР, а затем Российской Федерации функций по выработке и реализации социально-экономической и бюджетной политики. Однако это министерство просуществовало около 3 месяцев и в феврале 1992 г. было вновь разделено на два самостоятельных ведомства с последующим нормативно-правовым закреплением практики «раздельного» бюджетирования на всех уровнях государственного и муниципального управления.

В настоящее время на федеральном уровне наиболее характерным проявлением «раздельного» бюджетирования являются положения Правил формирования и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), предусматривающие, что «Министерство экономического развития Российской Федерации исходя из предельного объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций и предоставление субсидий представляет в Министерство финансов Российской Федерации распределение указанных бюджетных ассигнований по главным распорядителям, разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов федерального бюджета для его доведения без изменения субъектам бюджетного планирования в составе предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период»⁶⁸.

При этом, по мнению авторов, данные нормы на практике являются нереализуемыми, поскольку предполагают задолго до формирования основных характеристик проекта федерального бюджета и доведения предельных объемов бюджетных ассигнований по государственным программам до ответственных исполнителей выделение (обособление) по неясным критериям и процедурам из общего объема расходов федерального бюджета предельного объема бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений. В последние годы их реализация осуществлялась сугубо формально (на основе ранее утвержденных параметров планового периода и при сохранении общего объема капитальных вложений либо их индексации на уровень инфляции на третий год очередной бюджетной «трехлетки»).

В условиях внедрения с 2013 г. программно-целевых методов бюджетного планирования ответственность за достижение целевых индикаторов и показателей государственных программ Российской Федерации, а также конечных результатов их реализации возложена на ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации (далее — ответственные исполнители).

⁶⁷ См. Постановление Совмина СССР от 16.02.1971 № 105 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов СССР».

⁶⁸ Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716), подп. «а» п. 11.

Однако в настоящее время полномочия ответственных исполнителей при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не закреплены, а при формировании «расходов инвестиционного характера» ведущая роль сохраняется за Минэкономразвития России.

Более того, федеральные целевые программы (ФЦП), формально включенные в состав государственных программ, по-прежнему утверждаются отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации (как и государственные программы), а проект концепции и решения об утверждении ФЦП вносит в Правительство Российской Федерации не ответственный исполнитель государственной программы, а Минэкономразвития России. При этом процедуры формирования, рассмотрения, утверждения, реализации и отчетности по ФЦП не увязаны с аналогичными процедурами в отношении государственных программ.

Еще одной особенностью текущей практики планирования «расходов инвестиционного характера» в Российской Федерации является включение в проект федерального бюджета бюджетных ассигнований на финансирование объектов ФАИП без решений Правительства Российской Федерации (принятых нормативных правовых актов) и утвержденной проектной документации. Срок, устанавливаемый для утверждения проектной документации (до 1 апреля очередного финансового года), как правило, не соблюдается. Это приводит к перераспределению бюджетных ассигнований из-за отсутствия по состоянию на 1 апреля утвержденной проектной документации.

Аналогичная практика бюджетного планирования сложилась в большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В целом большинство описанных выше недостатков и ограничений «раздельного» бюджетирования, характерных для всех стран с подобной практикой, обнаруживаются и в Российской Федерации, хотя и со своими особенностями.

Раздельное планирование «текущих» расходов (ответственными исполнителями) и «расходов инвестиционного характера» (Минэкономразвития России) ограничивает полномочия ответственных исполнителей по выделению приоритетных направлений расходования средств федерального бюджета в пределах «потолков» бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ, а значит, и снижает их ответственность за достижение запланированных результатов реализации государственных программ. Программно-целевое бюджетирование предполагает выбор наиболее эффективных вариантов использования бюджетных средств для достижения запланированных результатов. Поэтому любое выделение формируемых в особом порядке расходов (будь то «инвестиционные», «инновационные», «социально ориентированные» и прочие расходы) ограничивает этот выбор.

Последствиями сложившейся практики являются:

— недостаточная взаимоувязка или прямое дублирование целей, задач, показателей (индикаторов) государственных программ и входящих в их со-

став федеральных целевых программ (например, в состав государственной программы «Развитие транспортной системы» входит одноименная федеральная целевая программа, структура которой копирует набор подпрограмм «материнской» государственной программы (см. рис. 1); все 4 цели государственной программы являются также и целями ФЦП, 11 из 15 задач государственной программы являются задачами ФЦП, а более 25% показателей по своему содержанию соответствуют показателям ФЦП и ее подпрограмм);

- размывание ответственности между ответственными исполнителями и Минэкономразвития России за достижение целевых показателей (индикаторов) государственных программ и входящих в их состав ФЦП;

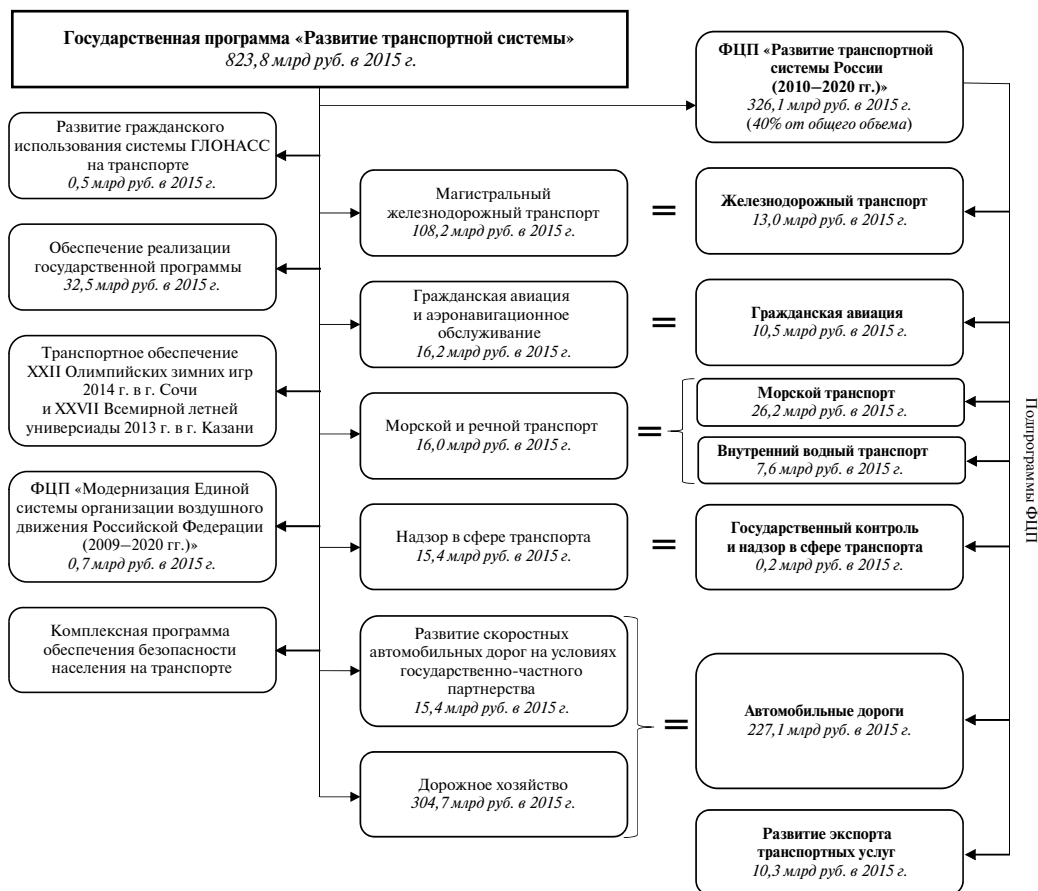
- необходимость при корректировке ФЦП синхронного внесения изменений в два акта Правительства Российской Федерации (об утверждении ФЦП и об утверждении государственной программы), что на практике не реализуется;

- дублирование отчетности в части ФЦП (отдельно по ФЦП и по ней же — в составе отчетности по государственной программе).

По мнению авторов, в условиях отдельного планирования «текущих» расходов и «расходов инвестиционного характера» в пределах одной государственной программы и возможности обращения за бюджетными ассигнованиями в различные ведомства (в части «текущих» расходов — в отраслевые министерства, в части «расходов инвестиционного характера» — в Минэкономразвития России) у соисполнителей (участников) государственных программ сохраняются постоянные стимулы для завышения и дублирования, а не оптимизации затрат.

Данные Минфина России свидетельствуют о том, что раздельное планирование «текущих» расходов и «расходов инвестиционного характера» приводит к генерированию дополнительных заявок по объектам капитального строительства сверх доведенных «потолков» бюджетных ассигнований. Так, например, объем заявок на дополнительные бюджетные ассигнования, вынесенных на рассмотрение Рабочей группы Бюджетной комиссии как несогласованные при формировании проекта федерального бюджета на 2015 г., составил по «текущим» расходам 8,5% объема ассигнований, учтенных в возвратном распределении, по «расходам инвестиционного характера» — 60,9%.

При этом, несмотря на проводимую Минэкономразвития России работу с федеральными органами исполнительной власти, сроки разработки проектов нормативных правовых актов и проектной документации по объектам капитального строительства затягиваются вплоть до второго полугодия текущего года, что приводит к позднему исполнению бюджетных ассигнований текущего года и образованию неиспользованных остатков бюджетных ассигнований, предусмотренных на объекты ФАИП. Так, например, в 2013 г. кассовые выплаты по бюджетным ассигнованиям на объекты ФАИП, осуществленные в IV квартале, составили 56% от годового объема кассовых выплат, в 2014 г. данный показатель снизился до 47,5%, но по-прежнему остается крайне высоким.



Примечание 2019 г. В 2017 г. по решению Правительства Российской Федерации в рамках пилотного проекта по внедрению проектных методов управления реализация ФЦП «Развитие транспортной системы России» была досрочно прекращена с включением ее проектов (подпрограмм) в состав Государственной программы «Развитие транспортной системы». Пилотный проект 2017 г. доказал отсутствие каких-либо правовых или финансовых проблем (рисков) в случае досрочного прекращения реализации ФЦП. Однако продолжения пилотного проекта не последовало.

Рис. 1. Структура и финансовое обеспечение государственной программы «Развитие транспортной системы» и ФЦП «Развитие транспортной системы России»

Эти и другие параметры в целом свидетельствуют о том, что исполнение и в определенной степени формирование федерального бюджета по «расходам инвестиционного характера», по-видимому, сталкивается с существенными системными проблемами (табл. 1).

Таблица 1

**Информация об исполнении федерального бюджета по расходам на ФЦП
и непрограммную часть ФАИП в 2013–2014 гг.**

| № п/п | Показатель | 2013 г. | | 2014 г. | |
|----------|--|----------------|---|----------------|---|
| | | Всего расходов | По расходам на ФЦП и непрограммную часть ФАИП | Всего расходов | По расходам на ФЦП и непрограммную часть ФАИП |
| 1 | Внесение изменений в сводную бюджетную роспись, % к общему объему утвержденных бюджетных ассигнований | 11,7 | 22,6 | 21,5 | 38,4 |
| 2 | Кассовое исполнение, % к бюджетным ассигнованиям сводной бюджетной росписи на 31 декабря | 99,1 | 97 | 98,5 | 95,6 |
| 3 | Кассовое исполнение в IV квартале, % к общему объему кассовых выплат | 32,9 | 56 | 35,7 | 47,5 |
| 4 | Объем заблокированных лимитов бюджетных обязательств, % к общему объему утвержденных лимитов бюджетных обязательств | 4,4 | 15,3 | 10,9 | 26,1 |
| 5 | Объем заявок на дополнительные бюджетные ассигнования, вынесенных на рассмотрение Рабочей группы Бюджетной комиссии как несогласованные, от объема ассигнований, учтенных в возвратном распределении | 4,8 | 11,5 | 12,5 | 23,8 |

Источник: Расчеты авторов по данным Минфина России.

Предложения по ликвидации «раздельного» бюджетирования

Международные руководства предусматривают необходимость реализации следующих мероприятий по интеграции планирования «текущих» и «капитальных» расходов⁶⁹:

1) формирование единой нормативной правовой базы планирования «текущих» и «капитальных» расходов;

2) консолидация всех функций по координации планирования, управления, учета и контроля за бюджетными расходами как «текущего», так и «инвестиционного» характера:

в масштабах правительства в целом — у Министерства финансов;

в отраслевых министерствах — у одного подразделения, отвечающего за все расходы по соответствующему направлению;

3) совершенствование формата представления бюджета и бюджетной классификации;

4) внедрение программно-целевых принципов бюджетного планирования и формирование «программного» бюджета.

Исходя из данных рекомендаций и с учетом уже созданной основы (в том числе наличия «программного» бюджета и программной классификации, включающей государственные программы, подпрограммы, а с 2016 г. — и основные мероприятия), по мнению авторов, преодолению существующих ограничений «раздельного» бюджетирования и построению более эффективной системы бюджетирования будет способствовать поэтапная реализация следующих предложений.

Первым, минимально необходимым шагом в преодолении недостатков «раздельного» бюджетирования является нормативно-правовое закрепление полномочий по планированию «текущих» и «капитальных» расходов внутри «потолков» госпрограмм за их ответственными исполнителями — без предварительного выделения и особого порядка формирования «расходов инвестиционного характера» (как и любого другого типа расходов).

Вторым шагом стала бы передача всей полноты ответственности за подготовку и реализацию ФЦП ответственным исполнителям госпрограмм, в состав которых они входят (по ФЦП, не входящим в настоящее время в состав госпрограмм, до их завершения мог бы сохраняться действующий порядок). В этих целях концепции ФЦП и сами ФЦП должны утверждаться постановлениями об утверждении (изменении) соответствующих госпрограмм, вносимыми в правительство ответственными исполнителями госпрограмм, а отчетность о реализации ФЦП — формироваться и представляться в составе отчетности о реализации госпрограмм.

⁶⁹ Webber D. Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. No. 2.

В дальнейшем, по мере завершения реализации действующих ФЦП, следовало бы отказаться от принятия новых ФЦП, обеспечив реализацию решений, имеющих четкие сроки и механизмы достижения конкретных результатов в рамках подпрограмм и (или) основных мероприятий «проектного характера». Процедуры формирования, утверждения и реализации таких подпрограмм (основных мероприятий) должны быть аналогичны иным подпрограммам (основным мероприятиям) государственных программ.

При этом за Минэкономразвития России могли бы быть сохранены особые (дополнительные по отношению к общим в отношении госпрограмм) функции по экспертизе хода реализации и предложений ответственных исполнителей госпрограмм в части, касающейся ФЦП, а в дальнейшем — подпрограмм и основных мероприятий «проектного характера» с ведением ФАИП как базы данных по реализуемым инвестиционным проектам.

Соответственно, деление ФАИП на «программную» и «непрограммную» части стало бы излишним, поскольку инвестиционные объекты в конечном счете войдут в состав госпрограмм в качестве «проектных» мероприятий, направленных на достижение определенных результатов в увязке с «текущими» расходами и регулятивными инструментами.

Кроме того, поскольку подготовка инвестиционных проектов (как и подпрограмм и мероприятий «проектного характера» в целом) требует длительного времени, представляется целесообразным установить особые требования по включению соответствующих бюджетных ассигнований в проект федерального бюджета.

Например, бюджетные ассигнования на осуществление инвестиций в объекты капитального строительства могут предусматриваться начиная с очередного финансового года только при наличии утвержденной (подготовленной к утверждению) проектной документации, начиная с первого года планового периода — при условии включенного в состав изменяемой госпрограммы проекта правового акта Правительства Российской Федерации или федерального органа исполнительной власти о реализации соответствующего проекта, начиная со второго года планового периода — в случае одобрения Правительством Российской Федерации в составе «потолка» расходов на госпрограмму предложений по реализации инвестиционных проектов.

Аналогичный подход может применяться и в отношении всех подпрограмм и основных мероприятий «проектного характера»: начиная с очередного финансового года бюджетные ассигнования на такие подпрограммы и мероприятия могут включаться в проект федерального бюджета при условии готового к утверждению (постановлением о внесении изменений в госпрограмму) проекта подпрограммы (мероприятия), начиная с первого года планового периода — при наличии готовой к утверждению концепции подпрограммы (мероприятия), начиная со второго года планового периода — в случае одобрения правительством предложений по подготовке подпрограмм (основных мероприятий) «проектного характера» в пределах «потолка» расходов на госпрограмму.

Это позволит более тщательно готовить подпрограммы и мероприятия «проектного характера», в том числе отбирать и готовить объекты капитального строительства, в пределах «потолков» расходов на соответствующие госпрограммы, в увязке с их целями и приоритетами.

На федеральном уровне реализация этих предложений могла бы быть осуществлена в течение 2–3 бюджетных циклов путем внесения взаимоувязанных изменений в:

Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 1010);

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594);

Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716);

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588).

На региональном и муниципальном уровнях эти подходы могут быть реализованы в более короткие сроки, что в том числе позволило бы накопить практический опыт интеграции планирования «текущих» расходов и «расходов инвестиционного характера» в условиях развития программно-целевого бюджетирования.

В то же время такая поэтапная реформа бюджетного процесса, существенно ограничивая недостатки «раздельного» бюджетирования, не приведет к его полной ликвидации, поскольку на всех уровнях государственного и муниципального управления будут сохраняться особые функции министерств экономического развития в отношении подпрограмм и основных мероприятий «проектного характера» и, что еще более существенно, формальное или неформальное разделение функций в отношении планирования и реализации «обычных» и «проектных» мероприятий внутри ответственных исполнителей и участников госпрограмм.

В связи с этим в более отдаленной перспективе должен быть рассмотрен вариант передачи полномочий по экспертизе и координации планирования всех расходов на реализацию госпрограмм финансовому органу.

При этом ключевой предпосылкой для осуществления такой реформы является готовность и возможность органов исполнительной власти взять на себя всю полноту ответственности за реализацию соответствующих госпрограмм, подпрограмм и (или) основных мероприятий в пределах определенных по прозрачным процедурам «потолков» расходов.

Как показывает международный опыт, в настоящее время «раздельное» бюджетирование, в том числе «бюджеты развития», характерно для развивающихся стран. При внешней привлекательности термина «развитие» его нормативное (а не идеологическое) применение в бюджетном процессе неизбежно приводит к искаженному представлению о проводимой государственной политике и бюджетных приоритетах. Обозначение им некоей обособленной части бюджета подразумевает, что другие расходы якобы не направлены на развитие. Как следствие, возникают доли «хороших» и «плохих» расходов, стремление к неоправданному повышению первых и снижению вторых, популистские оценки и противопоставление друг другу искусственно сгруппированных видов расходов и т.д.

Таким образом, идея разделения бюджета на «текущий» и «капитальный» (или «бюджет развития») не может быть отнесена к арсеналу современных методов бюджетного планирования и модернизации государственного управления.

В странах, имеющих высокую степень интеграции «текущих» и «капитальных» расходов в рамках отраслевых ведомств или государственных программ, бюджетная система качественно отличается от стран, использующих раздельное бюджетирование.

Она характеризуется:

- единым бюджетным процессом в отношении планирования «текущих» и «капитальных» расходов (без выделения обособленного предельного объема расходов «инвестиционного» характера);
- четко установленными неразделенными полномочиями отраслевых ведомств по планированию и исполнению «текущих» и «капитальных» расходов;
- созданием эффективной системы оценки, планирования и реализации инвестиций;
- единой формой представления бюджета, высоким уровнем бюджетной классификации и учетной системы;
- эффективной системой управления ресурсами в рамках отраслевых ведомств.

Продолжение практики «раздельного» бюджетирования тормозит развитие бюджетного законодательства и бюджетных процедур в России. Вместо реального приближения к общепризнанным стандартам Россия рискует закрепитесь среди стран, применяющих устаревшие и неэффективные правила и процедуры формирования и исполнения бюджетов, препятствующие повышению эффективности бюджетных расходов.

При этом проблема «раздельного» бюджетирования является не проблемой взаимоотношений между финансовыми и экономическими органами, а проблемой взаимоотношений между «сводными» органами, отвечающими за координацию социально-экономической политики и сбалансированность бюджетов, и «отраслевыми» органами, отвечающими за достижение в пределах установленных «потолков» расходов планируемых целей и результатов

в конкретных сферах государственной политики. Для ее решения необходимо выработать оптимальную степень децентрализации или (что то же самое) централизации не только и не столько бюджетного планирования, сколько планирования всей деятельности системы органов исполнительной власти соответствующего публично-правового образования.

2.5. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ «ПРОГРАММНЫХ» БЮДЖЕТОВ

Финансы. 2016. № 4. С. 3–12
(в соавторстве с Н.А. Бегчиным)

Под «программным» бюджетированием в рамках настоящей статьи понимается формирование (составление и утверждение) и исполнение бюджета в соответствии с целями и результатами деятельности органов исполнительной власти, определенными в программах разных типов, а под «программными» бюджетами — бюджеты, расходы которых структурированы в соответствии с подпрограммами и мероприятиями этих программ. Оба термина являются достаточно условными, поскольку формат (структура расходов) бюджета лишь отражает способы планирования, организации и осуществления деятельности органов исполнительной власти.

Проведенные в конце 1980-х годов в Новой Зеландии и Австралии реформы государственного управления дали импульс для широкого распространения «программного» бюджетирования, которое к настоящему времени в той или иной форме используется в большинстве развитых и многих развивающихся странах, став общепризнанным стандартом лучшей практики бюджетирования⁷⁰.

В 2004 г. Правительством Российской Федерации была сформулирована стратегическая задача внедрения «бюджетирования, ориентированного на результаты» (БОР), предполагающего «распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в

⁷⁰ Согласно последнему исследованию Немецкого общества международного сотрудничества (GIZ), 25 из 34 стран ОЭСР в той или иной мере осуществили или планируют переход на «программный» бюджет. Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? <http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf>.

пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов»⁷¹.

С 2005 г. на всех уровнях государственного и муниципального управления начали внедряться годовые и среднесрочные планы деятельности органов исполнительной власти и отчеты об их реализации, формироваться ведомственные целевые программы. Это позволило систематизировать информацию о конечных и непосредственных результатах деятельности ведомств, накопить определенный опыт, а в ряде случаев — создать достаточно эффективные системы планирования и отчетности «по результатам», начать формирование соответствующих информационных технологий, повысить квалификацию сотрудников.

Однако этот этап оказался и, вероятно, не мог не оказаться сугубо «подготовительным», поскольку внедрение БОР в основном опиралось на инициативу ведомств, без должных стимулов и методологического единства, увязки ведомственных целей и результатов со стратегическими целями и приоритетами, структурой бюджетных расходов.

Опираясь на опыт первого этапа внедрения БОР, в 2010 г. Правительством Российской Федерации была сформулирована более конкретная задача перехода к «программным» бюджетам⁷².

В 2010 г. была сформирована нормативно-методическая база разработки и реализации государственных программ Российской Федерации⁷³, а в 2013 г. приняты поправки в Бюджетный кодекс России, установившие для федерального бюджета обязательность, для региональных и местных бюджетов — возможность формирования расходов бюджетов в структуре государственных или муниципальных программ; сформированы, а затем утверждены 37 государственных программ Российской Федерации; начиная с 2014 г. расходы федерального бюджета, большинства региональных и местных бюджетов⁷⁴ формируются на основе государственных или муниципальных программ.

Тем не менее в настоящее время можно говорить лишь о самом начальном и в значительной степени формальном внедрении «программного» бюд-

⁷¹ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (одобрена постановлением Правительства России от 22.05.2004 № 249), разд. 2.

⁷² Программа Правительства России по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р), разд. 2.

⁷³ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588), Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утверждены Приказом Министерства экономического развития России от 22.12.2010 № 670).

⁷⁴ По данным Минфина России, в 2014 г. в 83 субъектах, а в 2015 г. во всех 85 субъектах РФ были внедрены «программные» бюджеты, при этом в большинстве субъектов Федерации местные бюджеты также формировались в «программном» формате.

жетирования в Российской Федерации. При внешнем сходстве с практикой стран с многолетним (хотя и не всегда удачным) опытом «программного» бюджетирования⁷⁵ «не достигнута основная цель — увязка бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями»⁷⁶.

В то же время наряду с обоснованной и конструктивной критикой при обсуждении проблем «программного» (прежде всего федерального) бюджета в ряде случаев высказываются позиции и предложения, не способствующие, по мнению авторов, развитию практики программно-целевого бюджетирования.

Прежде всего это относится к тезису о концептуальной ошибочности самой идеи «программного» бюджета.

В качестве его обоснования высказываются аргументы о том, что программно-целевые инструменты планирования должны распространяться лишь на те направления деятельности органов исполнительной власти, которые имеют конечные сроки реализации с «фиксированными» результатами. Соответственно, «программная» структура расходов должна охватывать лишь относительно небольшую часть расходов федерального бюджета «проектного» характера, а основная часть расходов, носящих «постоянный» («бессрочный») характер (обеспечение функций государственных органов, оказание государственных услуг, предоставление социальной помощи гражданам и т.п.), должна формироваться в «традиционной» функциональной структуре, без прямой увязки с целями и результатами государственной политики.

С таким подходом нельзя согласиться по следующим основаниям.

Во-первых, вся деятельность (и, соответственно, расходы) органов исполнительной власти осуществляется для достижения определенных целей государственной политики и может (должна) быть охарактеризована как можно более конкретными показателями планируемых и реально полученных результатов. В противном случае следовало бы признать, что основная часть деятельности и расходов органов исполнительной власти не имеет четких целей и проверяемых результатов.

Во-вторых, противопоставление «проектной» и «постоянной» деятельности органов исполнительной власти в большинстве случаев является искусственным. В современных условиях проектные принципы управления широко применяются при организации «постоянной» деятельности. На практике деятельность любого органа исполнительной власти состоит из совокупности

⁷⁵ В рейтинге ОЭСР 2013 г. по степени внедрения БОР Россия заняла 5-е место среди 32 стран, опередив Нидерланды, Швецию, Новую Зеландию. См.: Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing. P. 80. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>>.

⁷⁶ Рекомендации парламентских слушаний на тему «Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета: реальность и перспективы», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 23.06.2015 (утверждены постановлением Государственной Думы от 01.07.2015 № 7072—6 ГД). С. 6.

проектов разного масштаба и сроков, направленных на достижение поставленных перед ним целей.

В-третьих, можно указать на то, что в развитых странах практика «частичного» «программного» бюджетирования отсутствует, а российский опыт ее применения (в форме федеральных целевых программ, охватывающих около 10% расходов федерального бюджета) оценивается как недостаточно эффективный, что и послужило одной из причин перехода к полноценным «программным» бюджетам.

«Ошибочность» перехода к «программному» бюджету также аргументируется тем, что он является лишь механической перегруппировкой бюджетных ассигнований, не обеспечивая их увязки с целями и результатами государственной политики.

Переход к «программному» бюджету в любом случае неизбежно предполагает ту или иную перегруппировку ассигнований федерального бюджета и на федеральном уровне первоначально действительно не обеспечивал непосредственную увязку со структурой госпрограмм Российской Федерации. Однако даже в таком упрощенном формате «программный» бюджет содержал важную информацию о целях и результатах расходов федерального бюджета, сформулированных в соответствующих госпрограммах.

Начиная же с 2016 г. целевые статьи расходов федерального бюджета сформированы в полном соответствии со структурой госпрограмм Российской Федерации («госпрограмма — подпрограмма — основное мероприятие»), в том числе во многих случаях — путем изменения состава бюджетных ассигнований, обеспечивающих реализацию того или иного основного мероприятия. При дальнейшем развитии «программного» бюджетирования процесс адаптации набора и состава бюджетных ассигнований к структуре (целям, задачам, результатам) госпрограмм будет продолжаться.

Более того, уже в настоящее время показатели госпрограмм Российской Федерации в большинстве случаев имеют четкую иерархию с точки зрения концепции непосредственных и конечных результатов.

Так, показатели, характеризующие достижение целей госпрограммы, в целом декомпозируются на показатели подпрограмм, отражающие отдельные аспекты деятельности, направленной на достижение конечной цели. Показатели подпрограмм же, в свою очередь, являются агрегирующими по отношению к показателям деятельности в рамках основных мероприятий (табл. 1).

Таким образом, поскольку достижение цели (решение задачи) госпрограммы Российской Федерации и ее подпрограмм характеризуется соответствующими целевыми индикаторами⁷⁷, перегруппировка бюджетных ассигнований (с возможным изменением их состава) по подпрограммам и

⁷⁷ Перечень основных мероприятий с указанием целевых индикаторов, характеризующих эффективность реализации каждого основного мероприятия, приводится по форме табл. 2 Приложения № 1 к Методическим указаниям по разработке и реализации государ-

Таблица 1

**Соотношение структурных элементов некоторых государственных программ
и показателей эффективности их реализации**

| Структурный элемент | Показатели |
|--|--|
| Государственная программа «Развитие здравоохранения» | <ol style="list-style-type: none"> 1. Смертность от всех причин 2. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении |
| Подпрограмма «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи» | <ol style="list-style-type: none"> 1. Охват диспансеризацией взрослого населения 2. Охват профилактическими медицинскими осмотрами детей 3. Доля больных с выявленными злокачественными новообразованиями на I–II степени |
| Основное мероприятие «Развитие первичной медико-санитарной помощи, в том числе сельским жителям. Развитие системы раннего выявления заболеваний, патологических состояний и факторов риска их развития, включая проведение медицинских осмотров и диспансеризации населения, в том числе у детей» | <ol style="list-style-type: none"> 1. Численность прикрепленного контингента 2. Количество посещений |
| Государственная программа «Развитие образования» | Удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности |
| Подпрограмма «Реализация образовательных программ профессионального образования» | Удельный вес численности лиц, принятых на обучение по практико-ориентированным образовательным программам, в общем количестве принятых на обучение по программам бакалавриата |
| Основное мероприятие «Реализация образовательных программ в вузах» | Численность обучающихся |

основным мероприятиям уже сама по себе позволяет установить ту самую искомую прямую взаимосвязь бюджетных расходов с целями государственной политики и показателями, характеризующими успешность их достижения.

ственных программ Российской Федерации, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690.

В качестве еще одного существенного недостатка «программного» бюджета называют его меньшую прозрачность по сравнению с «традиционным» бюджетом. При этом под прозрачностью, как правило, понимается степень детальности структуры расходов бюджета.

Как показывает международный опыт, по мере развития «программного» бюджетирования действительно происходит укрупнение структуры расходов бюджетов. В предельных случаях утвержденный парламентом «программный» бюджет может иметь менее 100 структурных единиц («строк»), тогда как «традиционные» бюджеты могут насчитывать до 30 тыс. «строк». Однако это отнюдь не означает, что первый бюджет по определению является менее прозрачным, чем второй.

Во-первых, парламент и общество в целом прежде всего интересуют не объемы бюджетных расходов сами по себе, в сколь бы детальной структуре они ни были представлены, а достижение результатов, на которые они направлены. С этой точки зрения любой «программный» бюджет по определению является на порядок более прозрачным, чем «традиционный» бюджет, хотя бы потому, что он содержит значительно больше информации о целях и планируемых результатах бюджетных расходов.

Более того, «укрупнение» формата бюджета по мере развития «программного» бюджетирования является естественным и даже неизбежным следствием смещения акцента от планирования и контроля затрат (которые могут быть сколько угодно детальными) на планирование и контроль результатов (количество которых ограничено функционалом органов исполнительной власти и возможностями их эффективного администрирования).

Во-вторых, следует различать формальную и реальную прозрачность бюджета. «Программные» бюджеты, как правило, характерны для стран с общим высоким уровнем бюджетирования. Даже если утверждаемый «программный» бюджет содержит относительно небольшое число строк, каждая из них имеет детальное обоснование в сопровождающих бюджет документах, являющихся предметом многоэтапного и тщательного парламентского и общественного обсуждения, притом что многочисленные мелкие строки «традиционного» бюджета именно в силу своего избыточного количества и технического характера зачастую обосновываются и рассматриваются в бюджетном процессе сугубо формально.

Косвенным, но достаточно важным подтверждением обоснованности именно такой трактовки прозрачности бюджетов является тот факт, что по индексу открытости бюджетов Международного бюджетного партнерства страны с «программными» (и по определению менее детальными) бюджетами как минимум не уступают странам с «традиционными» (более детальными по структуре расходов) бюджетами⁷⁸.

⁷⁸ Из первых 20 стран по индексу открытости бюджетов за 2014 г. 13 стран широко практикуют «программное» бюджетирование (Россия с 74 баллами из 100 занимает 11-е

При этом применительно к российской практике особо следует отметить, что существенного сокращения количества строк федерального бюджета при переходе к «программному» формату пока не произошло. В 2013 г., до перехода к «программному» бюджету, ведомственная структура расходов федерального бюджета содержала около 3800 «первичных» (не делящихся на составные части) «строк», в 2015 г. — 3400 таких «строк».

По мнению авторов, именно избыточная детальность структуры расходов федерального бюджета, отражающая сохранение в ведомственной структуре функционального и «программного» разрезов расходов, является одним из реальных ограничений для полноценного внедрения «программного» бюджетирования (см. ниже).

Потенциально возможное, хотя еще и не состоявшееся, укрупнение структуры расходов федерального бюджета иногда приводится в качестве обоснований тезиса о том, что переход к «программному» бюджету ограничивает полномочия Государственной Думы при рассмотрении и утверждении проекта федерального бюджета.

Полномочия парламента при рассмотрении проектов бюджетов определяются не степенью детальности структуры расходов, а установленной процедурой инициирования и принятия поправок, а также доступностью обосновывающих материалов. С этой точки зрения полномочия парламентов при переходе к «программным» бюджетам существенно возрастают, поскольку при обсуждении проекта бюджета могут и должны рассматриваться не только собственно бюджетные проектировки, но и практически неограниченный круг вопросов государственной политики, целей и результатов государственных программ. Не случайно во многих странах (наиболее типичный пример — Франция) именно законодательные органы выступают инициаторами и движущей силой такого рода бюджетных реформ.

Российская практика также опровергает мнение о сокращении полномочий Государственной Думы при переходе к «программному» бюджету. Проект федерального бюджета вносится в Государственную Думу одновременно с предложениями о внесении соответствующих изменений в госпрограммы, которые подлежат приведению в соответствие принятому бюджету в течение 3 месяцев⁷⁹. При этом в рамках парламентского контроля проекты госпрограмм одновременно с их представлением в Правительство Российской Федерации направляются в Государственную Думу. В качестве положительной практики можно также отметить рассмотрение госпрограмм Российской Федерации профильными комитетами Думы с подведением итогов на заседаниях Комитета по бюджету и налогам.

место). *Источник*: International Budget Partnership. Open Budget Survey. <<http://survey.internationalbudget.org/>>.

⁷⁹ Действие данной нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2016 г. приостановлено из-за утверждения федерального бюджета на 1 год и необходимости внесения в него существенных изменений.

Наконец, в отношении «программного» бюджета высказывается мнение о преждевременности его внедрения в российских условиях из-за отсутствия качественных государственных программ и (или) общей неготовности системы государственного управления к использованию программно-целевых методов управления.

Безусловно, качественные государственные программы, готовность и умение органов управления использовать их в качестве инструментов выработки и реализации государственной политики являются необходимым условием для реализации всех преимуществ «программного» бюджета.

Однако это не означает, что переход к «программному» бюджету следует отложить до появления этих условий. Опыт многих стран показывает, что до тех пор, пока государственные программы не используются в бюджетном процессе, органы исполнительной власти будут воспринимать их как дополнительное обременение к традиционным практикам управления, и, соответственно, качество таких программ будет оставаться низким. И, напротив, последовательное применение «программного» бюджетирования уже само по себе создает стимулы для внедрения и развития программно-целевых методов планирования и реформирования системы государственного управления в целом.

Разумеется, такого рода реформы требуют значительного времени, однако даже в том случае, если госпрограммы используются только для информационно-аналитического сопровождения бюджета, эта практика имеет существенные преимущества по сравнению с «традиционным» бюджетированием⁸⁰.

В качестве наиболее существенного проявления неготовности к внедрению «программного» бюджета называют отсутствие в настоящее время полноценной системы документов стратегического планирования, предусмотренных принятым в 2014 г. соответствующим федеральным законом, прежде всего долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны, которая определила бы цели и приоритеты госпрограмм как инструментов реализации этой стратегии.

Наличие такой стратегии, безусловно, облегчило бы формирование и реализацию госпрограмм, однако, по мнению авторов, сама по себе она не обязательно привела бы к сколько-нибудь существенному повышению их качества.

Для того чтобы сформулировать конкретные требования к госпрограммам Российской Федерации как инструментам достижения стратегических

⁸⁰ Проведенное ОЭСР в 2011 г. обследование 31 развитой страны показало, что в 10 странах информация о планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств не оказывает влияния на распределение бюджетных ресурсов и принятие других управленческих решений. Таким образом, можно сделать вывод о том, что БОР и «программные» бюджеты как одна из его форм в течение длительных периодов могут существовать в качестве информационно-аналитических, а не управленческих инструментов.

целей, эти цели, во-первых, должны быть сопоставимы по масштабам и охватывать всю деятельность Правительства Российской Федерации, во-вторых, быть максимально конкретными и измеримыми и, в-третьих, иметь как можно более четкие способы достижения (в том числе планы структурных реформ). Соблюдение этих условий затруднительно из-за достаточно очевидных ограничений по установлению долгосрочных целевых индикаторов и, самое главное, выбору между альтернативными вариантами их достижения при объективно обусловленных бюджетных ограничениях.

В результате комплексные долгосрочные стратегии социально-экономического развития в большинстве случаев имеют тенденцию к декларированию общих, как правило, не имеющих измеримых индикаторов целей, не добавляя ничего нового к общеизвестным долгосрочным целям развития той или иной страны (устойчивый экономический рост, повышение уровня и качества жизни, национальная безопасность и т.д.).

Еще более преувеличенным представляется возможное положительное влияние на качество госпрограмм Российской Федерации стратегий для отдельных направлений (сфер) государственной политики. В тех случаях, когда они содержат конкретные целевые ориентиры и способы их достижения, их целесообразно включать в сами госпрограммы Российской Федерации, а в тех гораздо более многочисленных случаях, когда они носят сугубо рамочный характер, дополнительного вклада в улучшение качества госпрограмм не возникает. При этом, по мнению авторов, формирование таких стратегий должно быть ограничено случаями, когда они носят межотраслевой («межпрограммный») характер, предъявляя те или иные «сквозные» требования к двум и более госпрограммам (например, демографическая стратегия, стратегия инновационного развития, стратегия регионального развития, стратегии развития макрорегионов и т.д.).

В целом, по мнению авторов, основной потенциал для повышения качества госпрограмм Российской Федерации в настоящее время находится не вовне, а внутри самих госпрограмм. При отсутствии стратегических документов, которые, как предполагается, определили бы выбор по всем политически значимым «развилкам» и тем самым задали бы четкие требования к госпрограммам, более продуктивным является не дезинтеграция общих стратегических целей по госпрограммам, а обеспечение увязки и координации действий по достижению конкретных целевых индикаторов и способов их достижения, зафиксированных (насколько это возможно в данной конкретной ситуации) в соответствующих госпрограммах Российской Федерации.

При таком подходе «программный» бюджет, задающий постоянно действующие стимулы к повышению качества госпрограмм, в том числе создает предпосылки для выработки постоянно обновляемой стратегии социально-экономического развития (не обязательно оформленной в документе с таким названием), которая, в свою очередь, будет способствовать повышению качества госпрограмм и «программного» бюджета.

Для полноценного использования потенциала «программного» бюджета необходимо решить ряд проблем, обусловленных, во-первых, низким качеством самих госпрограмм Российской Федерации, во-вторых, незавершенностью перехода к «программному» бюджету и, в-третьих, сложившейся практикой государственного управления в целом.

«Программный» бюджет является эффективным (или неэффективным) ровно в той степени, в какой являются эффективными или неэффективными положенные в его основу государственные программы. С этой точки зрения основная критика должна быть адресована не собственно «программному» бюджету, а госпрограммам Российской Федерации, качество которых в настоящее время (несмотря на очевидный достигнутый за последние 2–3 года прогресс) действительно остается низким.

Для его повышения предлагается реализовать 10 первоочередных мер.

1. До утверждения госпрограммы (внесения в нее изменений) установить состав и значения ее целевых индикаторов внешним для нее органом (например, Правительством России при утверждении перечня госпрограмм или правительственной комиссией), что позволит повысить их объективность, «напряженность», взаимную увязку и соответствие (при их наличии) сформулированным индикаторам социально-экономического развития.

2. Преобразовать «территориальные» госпрограммы (по развитию Дальнего Востока, Северного Кавказа, Арктики, Крымского федерального округа, отдельных субъектов РФ) в стратегии развития соответствующих регионов, что позволит реализовать в отношении всех госпрограмм единый подход и интегрировать их региональные разрезы (мероприятия) в соответствии с приоритетами регионального развития.

3. Включить госпрограммы по развитию авиа- и судостроительной, фармацевтической и радиоэлектронной промышленности в госпрограмму «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», что обеспечит сопоставимость этой госпрограммы с другими госпрограммами.

4. В максимально возможной степени сократить количество участников каждой госпрограммы путем передачи учреждений определенной отрасли (образования, культуры, здравоохранения и т.д.) в ведение профильного министерства, а также передачи мероприятий участников госпрограмм органам-исполнителям, отвечающим за реализацию соответствующих подпрограмм.

5. Передать полномочия по внесению изменений в ФЦП и формированию отчетности об их реализации от Минэкономразвития России ответственным исполнителям соответствующих госпрограмм, а в дальнейшем отказаться от принятия новых ФЦП, предусмотрев реализацию соответствующих проектных мероприятий (в том числе капитального строительства) в рамках подпрограмм или основных мероприятий «проектного» характера, что повысит ответственность за достижение целей госпрограмм и обеспечит увязку между различными инструментами по их достижению.

6. Ужесточить требования к отражению в госпрограммах всех инструментов по достижению соответствующих целей (правового регулирования,

контрольно-надзорной деятельности, использования имущества и т.д.), уделяв особое внимание обоснованию планов структурных реформ в соответствующих сферах.

7. Установить обязательность отражения в госпрограммах, в рамках которых осуществляется оказание государственных услуг, сводных показателей объема, качества и доступности, способов оказания и финансового обеспечения государственных услуг, что позволит увязать целевые индикаторы госпрограмм с государственными заданиями и другими формами оказания государственных услуг.

8. Ввести обязательность установления в госпрограммах Российской Федерации в сферах, затрагивающих полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления, общих требований к соответствующим государственным программам субъектов Федерации и муниципальным программам, а также целевых индикаторов для субъектов Федерации, достижение которых поддерживалось бы единой субсидией в рамках одной госпрограммы (или в определенных случаях — в рамках подпрограммы).

9. Обеспечить аналитическое (индикативное) отражение в госпрограмме всего объема финансовых ресурсов, направляемых на цели госпрограммы (налоговых и неналоговых расходов, расходов региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций и хозяйственных обществ с государственным участием, частного бизнеса, домохозяйств), а не только расходов федерального бюджета.

10. Устранить несоответствия между госпрограммами Российской Федерации и полномочиями реализующих их ведомств, дублирование между различными госпрограммами и подпрограммами (основными мероприятиями) одной программы, в каждой госпрограмме четко реализовать иерархию конечных (как правило, на уровне госпрограммы), промежуточных (на уровне подпрограмм) и измеримых и проверяемых непосредственных (на уровне основных мероприятий) результатов, расширить практику применения в качестве основного структурного элемента госпрограмм ведомственных целевых программ.

Все эти меры требуют внесения минимальных изменений в правовые акты Правительства России и, по мнению авторов, могут быть практически в полном объеме реализованы при подготовке изменений в госпрограммы Российской Федерации (а по сути, их новых редакций) в рамках формирования проекта федерального бюджета на 2017–2019 гг.

Вторая группа недостатков и ограничений «программного» бюджета обусловлена его «переходным» характером и требует более длительного времени для устранения, в том числе внесения изменений в законодательные и иные правовые акты.

Прежде всего, в настоящее время «программный» формат охватывает лишь часть расходов федерального бюджета (табл. 2).

В настоящее время не утверждены 4 из 43 госпрограмм («Развитие пенсионной системы на 2017–2025 гг.», «Развитие оборонно-промышлен-

Таблица 2

Структура расходов федерального бюджета, %

| | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. (оценка)* | 2018 г. (проект)* |
|--|---------|---------|---------|----------------------|----------------------|
| Расходы федерального бюджета, всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Из них | | | | | |
| «программные» | 58,5 | 54,5 | 55,1 | 53,6 | 55,1 |
| «непрограммные» | 41,5 | 45,5 | 44,9 | 46,4 | 44,9 |
| В том числе: | | | | | |
| пенсионное обеспечение | 16,5 | 18,1 | 18,4 | 20,7 | 18,6 |
| обеспечение обороноспособности | 18,3 | 22,3 | 19,9 | 12,8 | 12,2 |
| другие «непрограммные» расходы | 6,7 | 5,1 | 6,6 | 13,0 | 14,1 |
| Из них: | | | | | |
| на судебную систему, Генпрокуратуру и Следственный комитет | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |
| на обеспечение деятельности министерств | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 7,3 | 7,5 |
| прочие «непрограммные» расходы | 4,7 | 3,2 | 4,9 | 4,0 | 4,8 |

* Дополнено в 2017 г. С 2019 г. доля «программных» расходов превысила 75%.

Источник: Расчеты авторов по данным Минфина России.

ного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 г.»⁸¹), предусмотренных перечнем госпрограмм Российской Федерации⁸². Утверждение этих госпрограмм повысило бы долю «программных» расходов до 93%.

Кроме того, следует в максимальной степени сократить «непрограммные» расходы на обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти путем их включения в соответствующие госпрограммы либо реализации принципа «один ответственный исполнитель — одна госпрограмма».

Практически полный охват расходов федерального бюджета госпрограммами Российской Федерации позволил бы более полно использовать преимущества «программного» бюджета и способствовало бы повышению качества и эффективности реализации госпрограмм Российской Федерации за счет применения единых подходов к определению приоритетов и сравнению эффективности бюджетных расходов.

Еще более существенным ограничением для развития «программного» бюджета является нерешенность проблемы определения «потолков» расходов на реализацию госпрограмм Российской Федерации.

Действующими правовыми актами установлено, что эти «потолки» должны устанавливаться утверждаемым Правительством России (после принятия федерального закона о федеральном бюджете) бюджетным прогнозом на долгосрочный период⁸³. Однако на практике вплоть до настоящего времени утвержденные в 2014 г. «потолки» расходов на реализацию госпрограмм (в большинстве случаев — на период до 2020 г.) не пересматривались и не соответствуют объективно сложившимся бюджетным ограничениям и структуре бюджетных расходов.

В такой ситуации ни государственные программы как таковые, ни основанный на них «программный» бюджет не могут являться полноценными инструментами программно-целевого планирования.

По мнению авторов, возможны три варианта решения этой проблемы.

Первый вариант — реализация требований действующего законодательства. Для этого необходимо в 2016 г. разработать прогноз социально-экономического развития и соответствующий ему бюджетный прогноз на период до

⁸¹ Бюджетные ассигнования на реализацию государственных программ «Развитие оборонно-промышленного комплекса» и «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 г.» в федеральном бюджете на 2016 г. уже учтены как «программные» на основании проектов указанных программ.

Примечание 2019 г. В 2016–2019 гг. все эти 3 государственные программы были утверждены Правительством Российской Федерации.

⁸² Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р (в ред. от 02.04.2015 № 574-р).

⁸³ Правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период (утв. постановлением Правительства России от 31.08.2015 № 914).

2030 г., сформировать в соответствии с определенными бюджетным прогнозом реалистичными «потолками» расходов проекты изменений госпрограмм и после принятия федерального бюджета на 2017–2019 гг. утвердить новые редакции госпрограмм Российской Федерации, имея в виду, что в дальнейшем существенного сокращения утвержденных «потолков» (как это было в 2015–2016 гг.) уже не потребуется.

Данный вариант в наибольшей степени соответствует логике «программного» бюджетирования, однако требует заблаговременного принятия решений по обеспечению долгосрочной сбалансированности федерального бюджета при возможном сокращении ранее утвержденных расходов на госпрограммы Российской Федерации.

Вторым вариантом является переход на трехлетний горизонт «программного» планирования, т.е. утверждение госпрограмм Российской Федерации только на очередную бюджетную трехлетку. Преимуществом этого варианта является отсутствие необходимости формирования «потолков» расходов на госпрограммы за пределами бюджетного планирования (а все необходимые решения по сбалансированности федерального бюджета при его формировании на трехлетний период должны приниматься в любом случае), недостатком — сокращение горизонта «программного» планирования, который для отдельных программ может оказаться недостаточным (что частично может быть компенсировано утверждением долгосрочных стратегий в соответствующих сферах).

Третий вариант состоит в том, что расходы на госпрограммы Российской Федерации утверждаются на 3 года с одновременным установлением значений целевых индикаторов на последний год реализации госпрограмм исходя из заранее заданного условного подхода к определению расходов федерального бюджета на ту или иную госпрограмму (например, сохранения объема финансового обеспечения в номинальном или реальном выражении, доли в общем объеме расходов федерального бюджета и т.д.). Фактически это будет означать, что на 3 года будет утверждаться собственно госпрограмма, а на более длинный горизонт — только ее концепция (или паспорт), не содержащая разбивки на подпрограммы и основные мероприятия и не включающая параметры финансового обеспечения.

Этот вариант, как и второй вариант, позволяет не формировать долгосрочные «потолки» расходов на госпрограммы, сохранив при этом основы «программного» бюджета, однако ограничивает его преимущества и возможности использования госпрограмм в качестве инструмента долгосрочного планирования в целом.

Ряд специфических проблем существует на каждом этапе бюджетного процесса, который на данный момент не до конца адаптирован к «программному» бюджету.

Так, при составлении проекта федерального бюджета сохраняются элементы «раздельного» бюджетирования с особым порядком планирования

«текущих» и «капитальных» бюджетов. Как показывает анализ международного и российского опыта, такая практика несовместима с БОР⁸⁴.

Серьезным препятствием для развития «программного» бюджетирования является «мягкость» бюджетных ограничений. Наличие возможности заявления и процедуры рассмотрения «несогласованных вопросов» по распределению доведенных до главных распорядителей средств федерального бюджета предельных бюджетных ассигнований уже само по себе порождает стимулы для ведомств включать в предельные объемы менее приоритетные (но важные для самого ведомства) расходы, требуя дополнительных ассигнований на политически значимые и приоритетные мероприятия.

Решение этой проблемы могло бы заключаться в полном запрете для министерств заявлять дополнительные потребности с одновременным фиксированием решений, требующих дополнительного финансового обеспечения, которые соответствующее ведомство предлагает отменить (скорректировать) из-за недостаточности предельных объемов ассигнований.

Одновременно следовало бы усилить роль ответственных исполнителей госпрограмм, полностью передав им полномочия по распределению бюджетных ассигнований на реализацию соответствующих госпрограмм.

На этапе рассмотрения и утверждения федерального бюджета использование преимуществ «программного» бюджета сдерживается формированием одновременно двух приложений — в функциональной и «программной» структуре расходов. В международной практике такое сочетание не встречается, более того, с точки зрения формата бюджета именно замена функциональной структуры расходов на «программную» является одним из необходимых элементов перехода к БОР.

Радикальным решением этой проблемы могло бы стать аналитическое представление информации о функциональной структуре расходов в составе пояснительной записки с отражением фактических данных в отчетности об исполнении бюджета.

Более мягким вариантом является утверждение функциональной структуры расходов приложением к федеральному закону о федеральном бюджете без включения этого распределения в ведомственную структуру расходов и в сводную бюджетную роспись с отражением этих данных только в лимитах бюджетных обязательств и, соответственно, в отчетности об исполнении федерального бюджета.

Также возможен вариант с отражением данных этого приложения в ведомственной структуре расходов и в сводной бюджетной росписи с установлением специального основания по внесению изменений в сводную бюджетную роспись в случае перераспределения ассигнований между разделами и подразделами классификации расходов бюджетов.

⁸⁴ См.: Бегчин Н.А., Лавров А.М., Сибатрова Н.Е. Преодоление ограничений раздельного бюджетирования // Финансы. 2015. № 6. С. 8–15.

Наконец, может быть рассмотрен и комбинированный вариант: обязательность внесения Правительством России дополнительного по отношению к «программному» функционального приложения (с возможностью внесения в его части изменений в сводную бюджетную роспись) и право Государственной Думы принять решение об отражении функционального разреза расходов только в лимитах бюджетных обязательств либо о его исключении из состава утверждаемых приложений.

Любой из этих вариантов имеет целый ряд преимуществ по сравнению с нынешней ситуацией дублирующих друг друга приложений при фактическом восприятии функционального разреза расходов в качестве основного, а «программного» — в качестве дополнительной информации с неясным статусом и ответственностью за представление при рассмотрении проекта федерального бюджета.

На этапе исполнения федерального бюджета недостатки его формата усугубляются ограничениями по внесению изменений в сводную бюджетную роспись.

Как свидетельствует международный опыт, смысл перехода к БОР в том числе заключается в переносе центра тяжести от контроля за затратами (расходами) на контроль за результатами и требует существенного расширения полномочий администраторов программ по определению структуры расходов на их реализацию.

Это достигается укрупнением формата бюджетов, однако в российской практике этого не произошло. Даже если считать оправданным в переходный период сохранение в той или иной степени в дополнение к «программной» функциональной структуры расходов утверждаемого бюджета, в ходе его исполнения необходимо иметь возможность по перераспределению ассигнований внутри основных мероприятий и подпрограмм при сохранении их целевых индикаторов. В противном случае будет вынужденно сохраняться значительный объем резервируемых средств, которые не распределяются по госпрограммам, а в ряде случаев (например, при выделении субсидий на государственные задания, включающие разные функциональные разделы) программно-целевые инструменты применяться не могут в принципе.

Требуется уточнения предмет рассмотрения отчетности о реализации госпрограмм Российской Федерации. Как уже отмечалось, госпрограммы являются инструментом государственной политики в целом, и их содержание выходит далеко за рамки собственно планирования и использования бюджетных расходов. Поэтому, по мнению авторов, при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета в Федеральном Собрании следует рассматривать только непосредственные результаты от реализации основных мероприятий и частично подпрограмм госпрограммы, зависящие от объема, состава и процедур использования бюджетных ассигнований, т.е. в основном операционную эффективность реализации госпрограмм Российской Федерации.

Конечные же результаты госпрограмм (на уровне госпрограммы в целом и подпрограмм), набор необходимых для их достижения регулятивных ин-

струментов и реализуемых за счет расходов федерального бюджета основных мероприятий должны подробно обсуждаться (в том числе с представлением данных внешнего аудита эффективности) в рамках парламентского контроля при рассмотрении общего отчета о деятельности Правительства России и проектов госпрограмм (изменений в госпрограммы) при рассмотрении проекта федерального бюджета.

Кроме того, в годовых отчетах о реализации госпрограмм оценка эффективности проводится самим ответственным исполнителем. Такая оценка является субъективной и не позволяет в полной мере оценить эффективность реализации госпрограммы Российской Федерации. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ формируется Минэкономразвития России на основе данных, представленных ответственными исполнителями.

Необходимо введение независимой оценки эффективности с формированием рейтинга госпрограмм Российской Федерации по качеству их формирования и эффективности реализации, а также проведение внешнего аудита госпрограмм Российской Федерации с учетом этого рейтинга (например, для госпрограмм с высоким рейтингом — не реже 1 раза в 3 года, с низким — ежегодно) и рассмотрением результатов внешнего аудита на заседаниях Правительства России.

Третья группа проблем обусловлена практикой государственного управления в целом. Как показывает международный опыт, реальный переход к программно-целевым методам управления требует значительного времени и целенаправленных усилий. Сам по себе переход к «программным» бюджетам является необходимым, но далеко недостаточным направлением такого рода комплексных реформ. С этой точки зрения можно считать, что переход к «программному» бюджетированию никогда не будет завершен, поскольку он является одной из составных частей общего процесса развития практики государственного управления.

На нынешнем этапе перехода к «программному» бюджетированию его развитие сдерживается отношением к госпрограммам Российской Федерации как к дополнительному, а не основному инструменту планирования и организации деятельности федеральных органов государственной власти. Наряду с госпрограммами каждое ведомство занимается реализацией многочисленных «дорожных карт», планов и поручений, которые размывают ответственность за качественное формирование и реализацию госпрограмм России.

По мнению авторов, именно госпрограммы Российской Федерации и ежегодные планы по их реализации должны стать основным или даже единственным документом планирования и отчетности федеральных органов государственной власти, включая все другие планы («дорожные карты», поручения) и отчеты, который должен регулярно рассматриваться Федеральным Собранием, Счетной палатой и Правительством России.

Эти и другие проблемы не являются непреодолимыми препятствиями для перехода к «программному» бюджетированию. Даже в своей нынешней,

имеющей многочисленные недостатки и ограничения, форме оно не только обладает существенными преимуществами по сравнению с «традиционным» бюджетированием, но и задает достаточно четкие ориентиры для поэтапного повышения функциональной эффективности бюджетных расходов и развития программно-целевых методов управления в целом. Отказ от развития «программного» бюджетирования и тем более его сворачивание будет означать сведение задачи по повышению эффективности бюджетных расходов к мерам по повышению их операционной эффективности, которые могут дать ограниченный по масштабам и периоду эффект.

Безусловно, государственные и муниципальные программы и основанные на них «программные» бюджеты, будучи достаточно сложными инструментами, требуют значительного времени и усилий для освоения и не могут дать немедленного эффекта. Однако, по мнению авторов, им нет реальной альтернативы. Необходимы системная, планомерная работа по решению нынешних проблем «программного» бюджетирования, выработка и реализация конкретных предложений по развитию государственных и муниципальных программ в качестве эффективного инструмента государственной политики и управления бюджетными расходами.

2.6. АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В СТРАНАХ ОЭСР

Научно-исследовательский финансовый институт при Минфине России // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 9–23 (в соавторстве с О.Я. Ястребовой)

В большинстве стран ОЭСР в настоящее время остается актуальным осмысление последствий экономического и финансового кризиса 2008 г. Посткризисные годы отмечены необходимостью проведения мер жесткой экономии и финансового оздоровления, беспрецедентных по масштабу в современной истории. Поэтому основной характеристикой бюджетной политики стран ОЭСР является ее нацеленность на учет последствий глобального финансового кризиса. Этим же целям служат имеющие место изменения в приоритетах бюджетной политики и отдельные новации бюджетных процессов.

Общими направлениями бюджетной политики, отмеченными в большинстве стран ОЭСР, являются:

- корректировка национальных фискальных правил;
- осуществление финансовой консолидации (оздоровления), в том числе за счет проведения анализа бюджетных расходов как инструмента контроля расходов;
- создание независимых бюджетных советов (независимых финансовых институтов);

- повышение прозрачности и доступности бюджетных документов и бюджетных данных, в том числе путем размещения на веб-порталах и в формате «Бюджетов для граждан»;
- сокращение расходов на заработную плату в бюджетном секторе путем реформирования госслужбы и систем оплаты труда;
- стимулирование создания резервных фондов на уровне субнациональных правительств.

Именно нацеленность бюджетных политик большинства стран ОЭСР на преодоление последствий глобального финансового кризиса является, по оценкам экспертов ОЭСР, причиной незначительного прогресса в части бюджетной реформы в этих странах за последние годы [1]. Далее будут рассмотрены общие тенденции в развитии бюджетирования, ориентированного на результаты, использовании обзора бюджетных расходов, внедрении независимых бюджетных институтов и управлении бюджетными рисками в странах ОЭСР, а также даны рекомендации России по совершенствованию ее бюджетной системы.

Переосмысление подходов к применению БОР

Можно сказать, что наиболее распространенное направление реформирования бюджетного процесса последних десятилетий — бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), острее других переживает период своей «реновации».

За последние 20–25 лет к инициаторам создания и лидерам развития БОР (США, Новая Зеландия, Австралия, Канада, Великобритания) присоединились большинство стран — членов ОЭСР, а также многие страны со средним и низким уровнем развития. В то же время последние исследования свидетельствуют о снижении степени использования показателей результатов в бюджетном процессе и о растущем скептицизме по отношению к БОР. Связано это с тем, что во время бюджетных кризисов правительства преимущественно возвращаются к «традиционным» способам распределения сокращающихся бюджетных ресурсов и в основном игнорируют ранее принятые целевые программы и данные об их результативности.

Вместе с тем ряд стран пытается переосмыслить БОР, рассматривая его в качестве инструмента привития управленческой культуры ориентации на результат (в том числе программного и проектного подходов) и адаптации к новым вызовам в рамках модели «БОР следующего поколения» (табл. 1) [2, с. 3].

Наиболее распространенной в странах ОЭСР по-прежнему остается презентационная (аналитическая) модель БОР, в рамках которой информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности включается в состав документов, сопровождающих бюджет, в информационных и/или аналитических целях без ее непосредственного использования при планировании

Таблица 1
Различия между моделями «традиционной» BOR и BOR «следующего поколения»

| Вопрос | Ответ в рамках «традиционной» модели BOR | Ответ в рамках модели BOR «следующего поколения» |
|--|--|---|
| С чего начать внедрение BOR? | Формирование требований к отчетности о результатах использования бюджетных средств, которые чаще всего являются формальными, обременительными и редко выполнимыми. | Гибкий подход к отчетности о результатах использования бюджетных средств, при котором основное внимание уделяется наиболее важным областям предоставляемых услуг и приоритетам стратегической политики. |
| Что ожидать? | Управление по результатам внедряется в основном в бюджетный процесс. | Изменения в бюджетном процессе являются одним из направлений управления по результатам, имеющего целью изменить отношение и стимулы в государственном секторе. Внедрение BOR осуществляется одновременно с другими реформами, которые поддерживают ориентацию на результат. |
| Когда и где использовать данные о результатах? | В теории — в процессе составления бюджета и при анализе отчета об исполнении бюджета, хотя на практике это не всегда так. | На нескольких этапах принятия решений, не только во время составления бюджета, но и в течение года в рамках регулярных управленческих и политических процедур, таких как периодические обзоры расходов. |
| Кто наиболее вероятный пользователь? | Должностные лица, отвечающие за составление и исполнение бюджета. | Руководители программ в отраслевых министерствах. |
| Какие административные ресурсы необходимы? | Предполагает, что для внедрения BOR имеются административные ресурсы и законодательные нормы, хотя на практике их зачастую недостаточно. | Стремится подстроить BOR под имеющиеся ресурсы и потребности. |
| Сколько необходимо времени для изменений? | Преобладает краткосрочный подход: внедрение в рамках отдельной инициативы по реформированию, которая, скорее всего, будет отвергнута и заменена чем-то подобным. | Преобладает долгосрочный подход: консенсус при внедрении BOR в рамках общих усилий по реформированию; постепенные адаптивные изменения с учетом накопленного опыта. |

бюджетных ассигнований⁸⁵. По результатам одного из последних опросов по этой теме данные о результатах деятельности обычно используются для решения общих задач управления, а не для распределения бюджетных ассигнований или усиления подотчетности. В целом, согласно этому исследованию, ощутимого продвижения к прямому использованию информации о результатах деятельности при планировании и контроле за использованием бюджетных ассигнований, как это можно было бы предполагать в начале — середине 2000-х годов, за последние 10 лет не наблюдается [2, с. 4].

Многими экспертами отмечается проблематичность непосредственной увязки объемов и структуры бюджетных ассигнований с планируемыми или достигнутыми результатами деятельности отраслевых министерств и администрируемых ими программ и проектов. Возможности министерств финансов в увеличении или снижении бюджетных ассигнований могут быть ограничены сферой их полномочий и/или отсутствием политической поддержки. Как правило, отсутствуют законодательные процедуры, позволяющие министерствам финансов использовать показатели результативности для принятия бюджетных решений, являющихся результатом неформализованных переговоров на уровне правительств или законодательных органов. Имеются также технические и мотивационные ограничения по применению финансовых «вознаграждений» за хорошие результаты и финансовых «санкций» — за неудовлетворительные.

Анализ международного опыта показывает, что схема, при которой бюджетные ассигнования сокращаются в случае неудовлетворительных результатов деятельности, может усугубить ситуацию и привести к дальнейшему ухудшению деятельности ведомства. На результаты деятельности могут влиять многие факторы — как внутренние, так и внешние, в том числе не зависящие от самого ведомства. Наконец, по оценке экспертов, в ряде стран ОЭСР качество самих показателей результатов деятельности остается низким, что препятствует их использованию при планировании и реализации управленческих решений.

Что касается использования такого механизма поощрения/санкций, как более гибкое регулирование степени управленческой свободы отраслевых ведомств, то примеров практического использования такого инструмента в странах ОЭСР немного. Отмечается, что даже на концептуальном уровне не обсуждаются механизмы, предоставляющие национальным министерствам финансов прав по снижению степени контроля при исполнении бюджетов или формировании отчетности для ведомств с высокими результатами деятельности [3, с. 11–12]. В то же время существуют примеры усиления контроля и требований к отчетности, примененных в отношении ведомств с худшими результатами деятельности. Если программа получила низкие оценки по результатам мониторинга и рекомендации по исправлению ситуации не были выполнены, наиболее частым последствием являлось усиление контроля ее

⁸⁵ О других моделях БОР см. [3].

реализации, а также публичное обнародование информации о низких результатах деятельности.

Инструмент публичного признания или публичной критики ведомств за лучшие/худшие результаты также не является однозначным в применении. Большинство стран ОЭСР публикует информацию о результатах деятельности в госсекторе, но такая информация часто подается в формате, не позволяющем однозначно провести сопоставление оценок деятельности ведомств между собой.

Использование публичных рейтинговых оценок программ министерствами финансов активно применяется в США и в Южной Корее. В большинстве других стран ОЭСР, применяющих инструменты информирования о результатах деятельности ведомств, они используются отраслевыми ведомствами, а также региональными/муниципальными органами исполнительной власти в отношении подведомственных организаций.

Возможность национальных министерств финансов использовать механизмы и стимулы в отношении отраслевых ведомств зависит от их роли в институциональной и политической системе конкретного государства. Это связано также с ходом реформы в сфере государственного управления и со степенью централизации или децентрализации системы управления.

Тенденцией последнего десятилетия является смещение акцента в использовании показателей результатов деятельности от национальных министерств финансов к отраслевым министерствам и ведомствам. Информация о нефинансовых показателях результатов деятельности используется на стадии переговоров между отраслевыми министерствами и подведомственными им агентствами и службами. Наиболее распространенной схемой применения показателей результатов и их интеграции в бюджетный процесс является обсуждение параметров бюджетов между министерствами и подведомственными агентствами и службами и соответствующих договоров (соглашений о предоставлении услуг). Такая система наиболее распространена в странах, где отраслевые министерства имеют подведомственные исполнительные органы (Великобритания, Нидерланды, страны Северной Европы, Австралия, Новая Зеландия).

В целом в отношении практического применения БОР, по-видимому, нарастает полярность оценок. С одной стороны, «бюджетирование, ориентированное на результаты, имеет мощную устойчивую притягательность потому, что оно обещает повысить результативность работы государственного сектора благодаря прозрачности, лучшему распределению ресурсов и продуманному управлению. Какое правительство не захочет распределять ресурсы таким образом, чтобы повысить результативность, эффективность, прозрачность и подотчетность?» [2, с. 2].

С другой стороны, «ключевая проблема программного бюджетирования в последние десятилетия состояла в том, что в применявших его многих странах ОЭСР ни со стороны министерств финансов, ни со стороны политических лидеров не было реального желания участвовать в перераспределении

бюджетных расходов. Это было так, например, при внедрении программы LOLF⁸⁶ во Франции в 2001–2006 гг., в Нидерландах при внедрении в 2000 г. системы VBTB⁸⁷. Между тем именно перераспределение ресурсов с целью повышения эффективности их использования является основной целью программного бюджетирования. Результат был неизбежен: прекрасно сформированные системы программного бюджетирования, которые ни к чему не приводили» [5, с. 29].

Таким образом, несмотря на широкое распространение, опыт БОР свидетельствует о том, что его реальное влияние на распределение бюджетных ресурсов было незначительным. Во время бюджетных кризисов правительства в основном игнорировали программы и данные о результативности. Это связано, в том числе, с тем, что временные рамки годового бюджета слишком сжаты для всестороннего анализа качества программ, учитывая, как правило, сложную и неоднозначную взаимосвязь между расходами и результатами.

Важным уроком является то, что БОР и программный бюджет не следует рассматривать в качестве всеобъемлющих и единственных инструментов управления, ориентированного на результаты. Так, инструменты мониторинга и оценки программ необходимы для оценки того, насколько программа является работающей; форумы по обмену опытом являются лучшей площадкой для обсуждения данных о результативности при принятии управленческих решений; анализы бюджетных расходов лучше позволяют оценить целесообразность государственных расходов. БОР будет эффективнее использоваться в качестве инструмента повышения подотчетности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, если при этом используются механизмы управления рисками с учетом данных о результативности.

В качестве общих тенденций в развитии БОР и программного бюджета, отмечаются нижеследующие [6]:

- происходит возрастание роли отраслевых министерств и ведомств как основных институтов, формирующих целевые показатели результатов;
- форматы БОР в странах ОЭСР многообразны, но в основном информация о результатах используется в управленческих целях и в целях подотчетности, и не увязана напрямую с принятием решений по распределению бюджетных ассигнований;

⁸⁶ LOLF (в переводе с французского «Органический закон о бюджете») инициировал БОР во Франции, а также переход от кассового принципа учета к учету по принципу начисления. В соответствии с этим законом расходы бюджета структурируются по программам и мероприятиям на основе основных политических целей (миссий). Подробнее см. [4].

⁸⁷ VBTB (в переводе с фламандского «От бюджетной политики к политической подотчетности») — бюджетирование политик и подотчетность политик, документ, реализующий переход в Нидерландах от бюджетирования по статьям расходов к программному бюджету, в котором финансирование увязывается с целями соответствующих направлений политики.

— отраслевые министерства используют информацию о результатах в основном в переговорах с центральным финансовым органом для увеличения объемов финансирования и/или снижения объемов плановых показателей результатов;

— число используемых показателей результатов сокращается, однако это обычно не приводит к повышению их качества.

При этом в качестве типичных ошибок при внедрении БОР отмечается:

— сбор чрезмерно большого объема информации о показателях деятельности и установка большого количества задач;

— неиспользование уже собранной информации о показателях деятельности;

— некорректное измерение промежуточных и итоговых результатов (упрощение или усложнение измерений результатов деятельности);

— низкое качество показателей деятельности;

— дублирование полномочий между участниками системы, ориентированной на результаты;

— чрезмерно завышенные требования к министерствам и ведомствам по отчетности, мониторингу и оценке;

— манипулирование результатами и показателями;

— использование в качестве целевых показателей «ложных стимулов», измерение неверных показателей;

— ожидание того, что БОР немедленно (или хотя бы в течение первых нескольких лет) позволит проанализировать программы, даст результаты, а также внесет изменения, на которые будут согласны все заинтересованные стороны;

— стремление к формированию программ и закреплению показателей на долгосрочный период, непонимание неизбежности периодических корректировок конкретных направлений и показателей программ.

Для России, использующей презентационную (аналитическую) модель БОР и программного бюджета, характерны те же, что и в большинстве стран ОЭСР, тенденции развития, и во многом применимы аналогичные выводы о проблемах их внедрения [7; 8].

По мнению авторов, основной вывод, который можно сделать из последних тенденций в международной практике, заключается в том, что и БОР в целом, и «программные» бюджеты в частности должны быть встроены в более широкие рамки развития программно-целевых методов при выработке и реализации государственной политики. Бюджетные расходы — один из инструментов достижения целей государственной политики. Соответственно, качество и результативность БОР и «программных» бюджетов определяются качеством системы стратегического планирования, совершенствование которой требует длительного времени и целенаправленных действий всех ветвей и уровней власти.

Что касается собственно бюджетного процесса, то на федеральном уровне реальным шагом в преодолении недостатков российской модели БОР ста-

ла интеграция, начиная с 2018 г., семи ФЦП в состав «пилотных» государственных программ, т.е. начало процесса ликвидации практики «раздельного бюджетирования».

С учетом анализа зарубежного опыта и накопленной российской практики внедрения БОР и программного бюджета наряду с реализацией ранее предложенных мер целесообразным представляется следующее:

1. Провести экспертный анализ качества и реализации государственных программ, в том числе взаимосвязи финансового обеспечения и достигнутых (планируемых) результатов деятельности.

2. Более четко разделить при составлении проектов бюджетов распределение по схеме «сверху вниз» бюджетных ассигнований, обусловленных ранее принятыми (в том числе и прежде всего в рамках предыдущего бюджетного цикла) и принимаемыми в рамках текущего бюджетного цикла решениями.

3. Регулярно анализировать действующие расходные обязательства с целью выявления возможностей по их оптимизации, в том числе с сохранением части выявленных резервов в распоряжении соответствующих ведомств.

4. Применять «конкурентные» принципы принятия в рамках текущего бюджетного цикла решений по увеличению бюджетных ассигнований, в том числе с учетом качества госпрограмм и степени влияния этих решений на достижение целевых индикаторов.

5. Повысить качество показателей результатов деятельности с их разделением на конечные (характеризующие цели госпрограмм), «промежуточные» (характеризующие задачи, решение которых необходимо для достижения заданных целей) и непосредственные (характеризующие реализацию мероприятий, направленных на решение поставленных задач).

Кроме того, важным выводом, следующим из анализа международного опыта применения БОР и актуальным для России, является необходимость дополнения БОР более широким набором инструментов, учитывающих отсутствие во многих случаях непосредственной связи между бюджетными ассигнованиями и показателями результатов — мониторингом и качественной оценкой программ и проектов, а также обзорами бюджетных расходов.

Расширение практики применения обзоров бюджетных расходов

Обзоры бюджетных расходов (далее — обзоры), которые, как было указано выше, позволяют оценить их целесообразность, дополняют БОР и реализуют комплексный подход к анализу и оценке результативности бюджетных расходов.

Методология проведения обзоров является одним из наиболее обсуждаемых вопросов в рамках ежегодных встреч Рабочей группы по результативности бюджетных расходов старших должностных лиц, ответственных за бюджет, стран ОЭСР.

Обзоры бюджетных расходов — это процесс определения и сравнения вариантов экономии бюджетных средств. При этом экономия бюджетных средств не обязательно означает их сокращение (в номинальном или реальном выражении), выявленные резервы могут направляться на другие, более приоритетные цели, в том числе внутри соответствующих программ.

В рамках проводимых обзоров экономия может быть:

- функциональной (операционной), которая достигается вследствие изменения способа предоставления государственных услуг, обеспечивающего снижение затрат на оказание услуг (выполнение функций) при сохранении прежних параметров количества и качества услуг (функций);

- стратегической, которая достигается вследствие ликвидации некоторых государственных услуг и функций (или снижения их количества/качества) и/или отмены (сокращения) социальных выплат.

В зависимости от этого обзор оказывается либо функциональным, либо стратегическим, либо комбинированным. Комбинация мер в обзоре считается наиболее подходящей как для периодов нестабильности/кризиса госфинансов, так и для периодов стабильности/улучшения состояния госфинансов: значительное и быстрое сокращение совокупных расходов (главное требование в первом случае) и выявление низко- и высокоприоритетных расходов (главное требование во втором случае) невозможно обеспечить одними функциональными мерами. В то же время, как показывает опыт стран ОЭСР, при осуществлении пилотных проектов следует ориентироваться на функциональный обзор бюджетных расходов.

Обзор бюджетных расходов является выборочным (целевым), если он имеет список конкретных объектов (задач). Объектами (задачами) выборочного обзора могут стать программы, бизнес-процессы (в том числе универсальные для разных программ и ведомств, например, госзакупки, управление инвестициями, кадрами), организации (министерства, учреждения). Задачи выборочного обзора определяются либо «дискреционно» (обзор проводится в отношении объектов, к которым возникает наибольшее количество «претензий» у парламента, органов внешнего контроля и аудита, общественности, самого правительства), либо «автоматически» (например, обзор ежегодно проводится в отношении 1/3 объектов — так, чтобы в течение трех лет обзор охватил все объекты), либо комбинированно (в отношении наиболее «проблемных» объектов обзор проводится ежегодно, в отношении наименее «проблемных» объектов — например, не чаще 1 раза в 3 года).

При отсутствии списка конкретных объектов обзор является общим. Общий обзор не претендует на охват всех расходов бюджета, но доля бюджетных расходов, подвергшихся анализу, у общего обзора выше, чем у выборочного. При этом процесс проведения общего обзора сложнее и требует больше ресурсов, но и предназначен для того, что обеспечить более значительную экономию расходов, чем выборочный.

Необходимость в общем обзоре возникает, если правительство должно быстро и существенно сократить совокупные бюджетные расходы и/или

кардинально изменить их структуру в целях: а) достижения бюджетной консолидации, б) уменьшения доли госсектора в экономике, в) подготовки системной реструктуризации расходов (обычно при смене правительства и политического курса).

Выборочные обзоры бюджетных расходов используются чаще, чем общие, что в том числе генерирует более репрезентативные практические подходы к их проведению.

К настоящему времени имеются многочисленные примеры получения существенных результатов обзоров бюджетных расходов. Так, в Великобритании за период 2010–2013 гг. экономия бюджетных средств в результате проводимых обзоров составила в среднем 19% расходов центрального правительства (без расходов на здравоохранение и помощь развивающимся странам), во Франции и Ирландии — 15,0 и 7,8 млрд евро соответственно в 2011 г., в Нидерландах — 36,0 млрд евро по сравнению с 2010 г. [9, с. 39–40], в Хорватии — запланировано сокращение расходов не менее чем на 10% ежегодно [10, с. 4].

До кризиса 2007–2008 гг. лишь отдельные страны (Великобритания, Дания, Канада, Нидерланды, Финляндия, Швеция) проводили обзоры в периоды, когда возникала необходимость сокращения бюджетных расходов в целях консолидации (оздоровления) государственных финансов (уменьшения абсолютных и относительных размеров дефицита госбюджета, госдолга и процентных выплат по госдолгу). В 2010-х годах «география» обзоров охватила большинство развитых стран: в 2011 г. обзоры бюджетных расходов были проведены в 16 из 34 стран ОЭСР, в 2016 г. — в 23 из 35 стран ОЭСР [11, с. 130].

Особую роль в широком послекризисном распространении практики обзоров сыграла поддержка этого инструмента со стороны Европейского союза (ЕС) и еврогруппы (стран еврозоны). Европейская комиссия стала включать проведение обзоров бюджетных расходов в перечни своих рекомендаций странам ЕС в целях реализации структурных реформ. С 2015 г. Служба поддержки структурных реформ, действующая под эгидой Еврокомиссии, в сотрудничестве с МВФ оказывает консультационную поддержку странам ЕС в проведении обзоров (прежде всего тем, которые вступили в ЕС в 2004 г. и позднее). По итогам совещания министров финансов стран еврозоны, состоявшегося в Братиславе в сентябре 2016 г., было опубликовано специальное заявление с призывом к активному внедрению обзоров бюджетных расходов в целях обеспечения стабильности и эффективности госфинансов [12; 13].

Принимая во внимание, что страны — члены ОЭСР, вероятно, будут в будущем придерживаться консервативной налогово-бюджетной политики, представляется, что обзоры бюджетных расходов будут встраиваться в бюджетный процесс на постоянной основе. На это направлен один из новых принципов управления бюджетами для стран ОЭСР, который устанавливает, что оценка эффективности и результатов деятельности должна быть неотъемлемой частью бюджетного процесса и может быть обеспечена в том числе посредством регулярного проведения обзоров по программам [14].

Опыт стран ОЭСР может быть обобщен в следующем виде:

1. Для успешного применения обзоров необходимы четко сформулированные цели и политические решения по их достижению.
2. Обзоры бюджетных расходов должны быть регулярными и встроенными в бюджетный процесс таким образом, чтобы варианты экономии расходов рассматривались до или одновременно с рассмотрением предложений об увеличении (приоритизации) расходов.
3. Обзоры бюджетных расходов должны выявлять варианты как стратегической, так и функциональной экономии расходов, охватывая все действующие обязательства, в том числе установленные законодательством расходы на социальные пособия, которые обычно составляют значительную и наиболее «инерционную» часть бюджетных расходов, а также «налоговые» расходы (налоговые и аналогичные им льготы, распределенные по госпрограммам).
4. В рамках регулярного процесса подготовки бюджета рекомендуется применять выборочные обзоры и лишь при необходимости быстрого и значительного сокращения совокупных расходов или смене парадигмы политики расходов — общие обзоры.
5. Обзоры бюджетных расходов должны фокусироваться исключительно на выявлении вариантов экономии расходов, без включения в его сферу вопросов ее использования и совершенствования госполитики в той или иной сфере.
6. Обзоры бюджетных расходов требуют установления на уровне правил процедур обзора, критериев для выявления вариантов экономии расходов, обеспечения вовлеченности отраслевых министерств, порядка принятия решений о выборе вариантов экономии расходов.
7. Проведение обзоров предусматривает возложение обязанностей по выявлению вариантов экономии расходов, главным образом на государственных служащих, в то же время необходимо привлечение внешних экспертов, особенно для выявления вариантов функциональной экономии расходов.
8. Процедуры обзоров должны включать санкции и стимулы для отраслевых министерств в целях получения от них тщательно проработанных вариантов экономии расходов.
9. Процедуры обзоров должны предусматривать обязанность министерства финансов провести перед подачей своих вариантов экономии расходов детальные консультации со специалистами соответствующих отраслевых министерств, при этом министерство финансов должно иметь полномочия по представлению своих вариантов экономии расходов.

Обзоры бюджетных расходов и БОР взаимно дополняют друг друга. С одной стороны, системы оценки / рейтинга результативности и эффективности программ являются важной (если не основной) составной частью информационной базы для обзоров, с другой стороны, именно ОБР позволяют на практике преодолевать «инерционность» расходов и осуществлять за счет распределения выявленной экономии их приоритизацию в увязке с достигнутыми или планируемыми результатами.

С учетом почти 15-летнего (начиная с 2004 г.) опыта внедрения БОР в России обзоры бюджетных расходов не являются принципиально новым инструментом для российской практики. На федеральном уровне анализ бюджетных расходов, аналогичный международной практике, под разными названиями и в разных форматах фактически проводился и проводится при ежегодной оценке эффективности реализации госпрограмм и при подготовке заключений Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета и на проект федерального бюджета, есть также опыт «сплошного» анализа эффективности расходов федерального бюджета внешними экспертами [15]. Однако процедуры, методология и рекомендации этих и аналогичных им оценок, как правило, регулярно подтверждающих значительные резервы для экономии бюджетных расходов, практически не учитываются в бюджетном процессе. Имеющийся опыт проведения такого анализа создает необходимый фундамент для развития и внедрения полноценного инструментария обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации.

По мнению авторов, в ходе апробации обзоров нет необходимости утверждения правовым актом порядка и (или) методики их проведения. Гораздо важнее провести успешные, т.е. реально используемые при составлении проекта бюджета пилотные обзоры двух типов: по двум-трем наиболее репрезентативным госпрограммам и по одному из общих для федеральных органов исполнительной власти направлению расходов (например, информационное обеспечение или научно-исследовательские работы), т.е. в терминах международного опыта — выборочных обзоров.

Пилотные обзоры целесообразно сориентировать на выявление прежде всего функциональной экономии, которая может быть использована по решениям правительства, а не путем изменения законодательства (требующего политических решений и значительного времени) и, как правило (либо даже исключительно), внутри соответствующих госпрограмм и ведомств для создания стимулов к проведению ими качественных обзоров бюджетных расходов.

Решение о проведении пилотных обзоров должно быть принято на уровне правительства с определением в каждом случае целевого индикатора (размера экономии), ответственного министерства и сроков представления результатов (за 1–2 месяца до начала составления проекта федерального бюджета). При этом для повышения их качества пилотные обзоры целесообразно проводить силами соответствующего органа исполнительной власти и группой внешних экспертов, имеющей доступ ко всей необходимой информации.

Аналогичный подход мог бы быть реализован в нескольких пилотных субъектах Российской Федерации.

На втором этапе, используя полученный опыт, можно было бы провести обзоры, ориентированные на выявление экономии, использование которой не требует внесения существенных изменений в законодательство, по всем госпрограммам и общим для органов исполнительной власти расходов с перераспределением (сокращением) части экономии между госпрограммами и ведомствами.

В дальнейшем обзоры бюджетных расходов такого типа (которые могут быть названы «операционными», в отличие от «стратегических» обзоров, предполагающих в том числе внесение изменений в законодательство) должны быть «встроены» на постоянной основе в процесс составления бюджета.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что наряду с применением обзоров бюджетных расходов анализу и оценке должны подлежать инструменты государственного регулирования в контексте их краткосрочного и долгосрочного влияния на государственные расходы и результаты государственного управления.

Повсеместное создание НБИ

К числу важных новаций в сфере управления госфинансами международные эксперты относят создание независимых бюджетных институтов (НБИ) [16, с. 11].

В международной практике под НБИ понимают финансируемые из государственного бюджета, но функционально независимые от финансово-бюджетных властей организации, действующие под эгидой законодательной или высшей исполнительной власти, осуществляющие надзор и анализ в сфере бюджетной политики и бюджетных показателей (в некоторых случаях в сочетании с предоставлением рекомендаций). НБИ создаются в целях укрепления бюджетной дисциплины, повышения открытости и подотчетности бюджетной политики, улучшения качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики. Деятельность НБИ рассматривается международными организациями как важный показатель открытости и прозрачности системы управления государственными финансами.

Кроме того, подчеркивается контрольная функция НБИ в управлении государственными финансами. Отмечается, что при наличии в большинстве стран национальных счетных палат и иных независимых организаций, активно участвующих в дискуссиях по вопросам бюджетной политики, возникает риск потенциального ослабления их влияния и размывания контрольных функций. Создание НБИ, по мнению экспертов Евросоюза [17, с. 7–8], позволяет консолидировать деятельность таких организаций и повысить качество диалога общественности и государственных органов по вопросам государственных финансов.

В 2016 г. НБИ действовали в 26 из 35 стран ОЭСР [18]. НБИ существуют во всех странах еврозоны (их обязательное наличие закреплено в Договоре о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе) и во всех странах Евросоюза (кроме Польши), поскольку на необходимость мониторинга соблюдения бюджетных правил, проводимого независимыми от финансовых властей организациями, указано в документах Европейского парламента и Совета ЕС [17, с. 9–10]. Всего НБИ действуют в 39 странах мира, в том числе в ряде стран с формирующимися рынками (так,

например, в последние годы НБИ были созданы в Иране, Кении, Колумбии, Перу, Уганде, ЮАР).

В ОЭСР и Евросоюзе действуют объединения НБИ, которые проводят ежегодные конференции своих членов (в ОЭСР с 2009 г., в ЕС с 2015 г.). В 2014 г. Совет ОЭСР утвердил Принципы функционирования НБИ [19], а в 2016 г. Объединение НБИ стран Евросоюза утвердило Минимальные стандарты деятельности НБИ [20].

Существуют три институциональные модели НБИ: независимый бюджетный совет, или НБС (Independent Fiscal Council, IFC); парламентское бюро по делам бюджета, или ПББ (Parliamentary Budget Office, PBO); автономное подразделение органа государственного аудита, или ОГА (Audit Institution, AI).

В большинстве стран ОЭСР действуют НБС (64%), на долю других моделей приходится 36%, в том числе ПББ — 27%, ОГА — 9%. При этом в европейских странах преобладают НБС, в неевропейских странах (например, США, Австралии, Южной Кореи) — ПББ. Главное различие между двумя основными моделями заключается в том, что НБС действуют под эгидой правительства, а ПББ — под эгидой парламента.

Вместе с тем практика создания НБИ не всегда свидетельствует об эффективности их деятельности. Наряду с позитивным опытом в ряде стран отмечаются проблемы их взаимодействия с государственными структурами, формальный характер деятельности, затягивание дискуссий при непрофессионализме входящих в НБИ экспертов.

Методология Обзора открытости бюджета Международного бюджетного партнерства в 2017 г. включает пять вопросов о наличии и деятельности НБИ в исследуемых странах. В связи с этим формальное отсутствие НБИ в Российской Федерации будет негативно сказываться в последующих оценках.

Тем не менее, по мнению авторов, в настоящее время создание обособленного НБИ в Российской Федерации не является приоритетной задачей. Функционал НБИ практически полностью выполняется Счетной палатой Российской Федерации, частично — Общественной палатой и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, при рассмотрении отчета об исполнении и проекта федерального бюджета широко используются заключения научных и экспертных организаций. Следует полнее изучить опыт создания НБИ, в том числе негативный, в странах с разными моделями государственного управления, а также оценить как возможные преимущества, так и риски неэффективного использования бюджетных средств в случае создания формальной и малоэффективной организации. Учитывая, что функционал НБИ в значительной степени выполняется Счетной палатой Российской Федерации, при проработке возможных вариантов создания НБИ следует рассмотреть возможность выделения этого функционала в отдельную структуру под эгидой Счетной палаты либо Правительства Российской Федерации.

Грамотное управление бюджетными рисками

Наряду с созданием НБИ и расширением использования ОБР страны — члены ОЭСР после финансового кризиса 2008–2009 гг. активно принимают меры по повышению эффективности анализа, оценки и управления бюджетными рисками. Для грамотного управления бюджетными рисками правительство должно иметь четкое представление о возможных рисках для государственной финансовой системы, что подразумевает определение источников бюджетных рисков, количественную оценку их величины и вероятность реализации. Лучшая осведомленность о бюджетных рисках позволит правительству проводить более продуманную бюджетную политику и в случае необходимости предпринимать шаги для снижения подверженности макроэкономическим шокам.

За последние десять лет появилось немало публикаций, посвященных анализу, оценке и управлению бюджетными рисками. Обобщение накопленного странами опыта и рекомендации по оценке рисков, которые могут быть использованы для совершенствования системы анализа и оценки бюджетных рисков в России, представлены в докладе МВФ 2016 г. [21].

Согласно данному докладу, более 80% развитых стран проводят анализ макрофинансовых рисков, публикуют балансовую отчетность, анализируют конкретные бюджетные риски и представляют долгосрочный анализ бюджетной устойчивости. Гораздо реже страны проводят стресс-тестирование бюджетной и финансовой системы, чтобы получить более полную картину общего масштаба, источников и вероятности наступления потенциальных шоков для системы государственных финансов. Количественные оценки рисков, проводимые странами, могут включать оценку максимально возможных расходов или ожидаемое финансовое воздействие при заданном доверительном интервале. Если же количественная оценка рисков слишком затруднительна, то риски могут быть классифицированы на основе ожиданий их наступления.

Согласно определению МВФ, бюджетные риски — это факторы, которые могут привести к тому, что итоговые параметры бюджетной системы будут отличаться от запланированных или прогнозных значений.

Ниже приведены основные источники как явных, так и неявных бюджетных рисков, полный перечень которых можно найти в исследовании экспертов Всемирного банка [22, с. 23]:

— макроэкономические шоки: бюджетные риски, связанные с макроэкономическими условиями, обычно возникают в результате резкого сокращения номинального темпа прироста ВВП, которое ведет к недополучению бюджетных доходов, резкому росту дефицита государственного бюджета и долга;

— финансовый сектор: бюджетные риски, связанные с финансовым сектором, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасению проблемных финансовых учреждений,

таких как крупные негосударственные банки, банки развития, пенсионные фонды и центральный банк;

— судебные разбирательства: бюджетные риски, связанные с судебными разбирательствами, могут возникнуть в результате необходимости компенсационных выплат по внутренним и внешним валютным вкладам, пик реализации данных рисков приходится на выплаты по вкладам, замороженным в странах Центральной и Восточной Европы после краха Советского Союза и Югославии;

— региональные и местные бюджеты: бюджетные риски, связанные с региональными или местными бюджетами, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения региональных правительств или местных властей, объявивших о дефолте;

— государственные компании: бюджетные риски, связанные с государственными компаниями, являются общими для всех стран и могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения проблемных государственных компаний;

— частные нефинансовые компании: бюджетные риски, связанные с частными нефинансовыми компаниями, могут возникнуть в результате предоставления государственной помощи для спасения проблемных негосударственных нефинансовых компаний, необходимость данной помощи объясняется ожиданиями общества и возможным политическим давлением;

— стихийные бедствия: бюджетные риски, связанные со стихийными бедствиями, могут возникнуть в результате необходимости восстановления окружающей среды и ликвидации последствий природных бедствий;

— государственно-частное партнерство (ГЧП): бюджетные риски, связанные с ГЧП, могут возникнуть в результате предоставления помощи в рамках проблемных проектов ГЧП.

В работе экспертов МВФ [23, с. 13] были проанализированы основные источники бюджетных рисков, связанных с потенциальными (условными) обязательствами, которые реализовались за период с 1990 по 2014 г. В своем исследовании данные эксперты охватили почти 80 стран мира, рассмотрели 230 случаев реализации бюджетных рисков, по 174 из которых были получены количественные оценки несбалансированности бюджета, вызванной наступлением рисков. В другом исследовании МВФ [21, с. 5] были отдельно оценены последствия наступления макроэкономических шоков для бюджетной системы. Результаты данных исследований обобщены в табл. 2.

Из данной таблицы также следует, что вероятность одновременной реализации нескольких бюджетных рисков невелика. Однако бюджетные риски тесно взаимосвязаны: например, макроэкономические спады, как правило, подталкивают к наступлению другие бюджетные риски, такие как кризис в финансовом секторе, банкротство госкомпаний, дефолт региональных правительств и другие. Одновременную реализацию нескольких бюджетных рисков, в основном в развивающихся странах, можно было наблюдать во время азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. и глобального финансового

Таблица 2

Последствия исполнения потенциальных финансовых обязательств

| Источник бюджетного риска | Вероятность наступления, % | Несбалансированность бюджета вследствие наступления риска, % от ВВП | |
|-------------------------------|----------------------------|---|-----------------------|
| | | Среднее значение | Максимальное значение |
| Макроэкономические шоки | 8,2 | 9,4 | н.д. |
| Финансовый сектор | 4,0 | 9,7 | 56,8 |
| Судебные разбирательства | 0,5 | 7,9 | 15,3 |
| Региональные правительства | 0,5 | 3,7 | 12,0 |
| Госкомпании | 1,7 | 3,0 | 15,1 |
| Стихийные бедствия | 1,6 | 1,6 | 6,0 |
| Частные нефинансовые компании | 0,4 | 1,7 | 4,5 |
| ГЧП | 0,3 | 1,2 | 2,0 |
| Иные | 0,3 | 1,4 | 2,5 |

Источник: Составлено авторами на основе исследований МВФ [21, с. 5; 23, с. 13].

кризиса 2008–2009 гг. На данные финансовые кризисы приходится два наивысших пика по количеству реализованных бюджетных рисков в странах, охваченных исследованием МВФ. Так, например, только в течение одного 2008 г. было зарегистрировано 30 случаев реализации бюджетных рисков (из 174 случаев, отмеченных за период исследования). Более того, азиатский финансовый кризис в основном охватил развивающиеся страны, поэтому наибольшая несбалансированность бюджета наблюдалась в странах с развивающейся экономикой. Однако, хотя финансовый кризис 2008–2009 гг. затронул как развитые, так и развивающиеся страны, наибольшие потери бюджета наблюдались в странах с развитой экономикой. Данные финансовые кризисы затронули и экономику России: первый подтолкнул правительство России к техническому дефолту, второй — к бюджетным расходам в размере почти 3% ВВП, направленным на докапитализацию банков и системообразующих компаний.

Таким образом, органам, осуществляющим разработку бюджетной политики, требуется учитывать возможность одновременной реализации бюджетных рисков в периоды экономических спадов и, в случае необходимости, предпринимать шаги для снижения подверженности экономики макроэкономическим шокам.

Наиболее подробные рекомендации по созданию эффективной системы анализа и управления бюджетными рисками в России, соответствующей

требованиям международных организаций на основе передовой практики, содержатся в Докладе МВФ «Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере для России» [24, с. 73–75]. МВФ, в частности, рекомендовал включать в документы и материалы, предоставляемые одновременно с проектом бюджета: анализ чувствительности бюджетного прогноза правительства к различным макроэкономическим предположениям; бюджетные последствия альтернативных макроэкономических сценариев; вероятностный анализ диапазона возможных результатов прогнозирования, публикация комплексного отчета о бюджетных рисках, в котором бы указывались крупнейшие потенциальные обязательства правительства, оценки их величин и вероятностей, а также стратегия правительства по управлению ими.

Заключение

В заключение необходимо отметить, что в России, как и в странах — членах ОЭСР, сейчас не происходит системного реформирования бюджетного процесса и не внедряются его принципиально новые концепции. Сегодня разработчики бюджетной политики стремятся переосмыслить и оптимизировать ранее созданные инструменты бюджетного процесса, такие как БОР, государственные программы, обзоры бюджетных расходов, анализ и управление бюджетными рисками, и отрегулировать некоторые новые инструменты.

В России в основном уже внедрены ключевые механизмы реализации бюджетного процесса, накоплен многолетний опыт формирования методологии и практики их внедрения, извлечены основные уроки в процессе их применения. Более того, российский опыт, прежде всего в части внедрения БОР и государственных программ, повышения прозрачности государственных финансов, имеет ряд высоких международных оценок и рассматривается наряду с практикой стран ОЭСР [25; 26].

Литература

1. The State of Public Finances 2015 Strategies For budgetary consolidation and reform in OECD countries. OECD. <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-public-finances-2015_9789264244290-en>. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244290-en>>.
2. Moynihan D., Beazley I. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. World Bank. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297>>.
3. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD. <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en>; <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>>.
4. Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.

5. Spending Reviews, 3rd annual meeting of OECD senior budget officials. OECD Conference Centre. <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&docLanguage=En)>.
6. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12, 8th Annual Meeting on Performance and Results. OECD Conference Centre. <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2012\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2012)10&docLanguage=En)>.
7. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
8. Бегчин Н.А., Лавров А.М., Сибатрова Н.Е. Преодоление ограничений «раздельного» бюджетирования // Финансы. 2015. № 6. С. 8–15.
9. Robinson M. Spending reviews. OECD. <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-13/issue-2_budget-v13-2-en>; <<http://dx.doi.org/10.1787/budget-v13-2-en>>.
10. Якup-Бајо И. Хорватия — анализ бюджетных расходов. Министерство финансов Республики Хорватия. <https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-am-sl.2-ivana-jakir-bajo-croatia_rus.pdf>.
11. Spending review // Government at a glance 2017. OECD. <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4217001ec042.pdf?expires=1502708302&id=id&accname=guest&checksum=408E5BA4F3827D74689E924B4FE13ACE>>; <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en>.
12. Wendling C. Spending review in the European Union. IMF. <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/12/spending-reviews-in-the-european-union.html>>.
13. Eurogroup statement — thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation. European Council. <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>>.
14. Principles of Budgetary Governance. OECD. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>.
15. Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации. Министерство финансов Российской Федерации. <https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/?id_57=19933&page_id=174&popup=Y&area_id=57#>.
16. Trapp von L., Lienert I., Wehner J. Principles for independent fiscal institutions and case studies. OECD. <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625>. <<http://dx.doi.org/10.1787/16812336>>.
17. Jankovics L., Sherwood M. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years / European Commission. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf>.
18. OECD Network of parliamentary budget officials and independent fiscal institutions. OECD. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>>.

19. Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD. <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>>.
20. Defining and enforcing minimum standards for independent fiscal institutions. EU independent fiscal institutions. <http://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf>.
21. Analyzing and Managing Fiscal Risks — Best Practices. IMF. <<http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042>>.
22. *Bixi H.P., Schick A.* Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk World Bank. The World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/284531468771891611/Government-at-risk-contingent-liabilities-and-fiscal-risk>>.
23. *Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture H.E.* The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>>.
24. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере для России. МВФ. <<http://www.imf.org/~media/websites/imf/imported-publications-loe-pdfs/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.ashx>>.
25. *Беленчук А.А., Лавров А.М.* Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27.
26. *Беленчук А.А., Лавров А.М.* Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13–20.

МОЖНО ЛИ УЛУЧШИТЬ РОССИЙСКИЙ СБОР?

Несмотря на то, что переход от «традиционной» модели бюджетирования к российскому СБОР был проведен на 15–20 лет позже, чем в большинстве развитых стран, к настоящему времени Россия вошла в число стран, соответствующих общепризнанным стандартам «лучшей практики» бюджетирования. Так, по оценке ОЭСР, уже в 2012–2013 гг. Россия опережала 25 стран из 27 стран — членов ОЭСР, участвовавших в исследовании, по индексу среднесрочного планирования и 27 стран из 31 страны — члена ОЭСР — по индексу БОР (см. подробнее [Беленчук, Лавров, 2015]). При этом в России единая модель СБОР применяется в отношении как федерального, так и региональных и местных бюджетов, в то время как в большинстве развитых стран такого рода реформы, судя по доступной информации, в основном проводились только на национальном уровне. Повсеместный переход начиная с 2014–2015 гг. к формированию бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ в рамках долгосрочных бюджетных прогнозов, а также начавшееся с 2019 г. внедрение в рамках национальных проектов проектных методов управления государственными (муниципальными) программами еще более усиливают позиции российской модели СБОР.

Тем не менее вплоть до последнего времени она была объектом постоянной и во многих случаях обоснованной критики. Такая ситуация является вполне естественной, поскольку речь идет о трудно измеримой оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, которые должны находиться под постоянным «внешним» давлением (со стороны парламентов, контрольно-счетных органов, экспертов, общественного мнения). При этом собственно бюджетные инструменты и механизмы встроены в общую систему государственного управления, к которой, как правило, и относится значительная (или даже основная) часть критики.

Критика же самих бюджетных инструментов способствует их поступательному развитию. Так, «ведомственный» БОР образца 2004–2010 гг. создал на всех уровнях управления методологию, кадровый потенциал, информационные технологии, благодаря которым достаточно быстро «прижились» государственные (муниципальные) программы, а их критика привела к относительно быстрому внедрению на их основе проектных методов управления.

В Концепции-2024 предусмотрен комплекс мер по дальнейшему развитию российского СБОР (в том числе перекликающихся с предложениями, изложенными в публикациях данного раздела, прежде всего в статье [Бегчин, Лавров, 2017]). В дополнение к ним предлагается рассмотреть еще ряд вопросов, решение которых позволит повысить его качество и эффективность.

Прежде всего, развитие СБОР должно происходить в рамках общей логики документов стратегического и бюджетного планирования, например, в такой схеме (рис. 2.3):

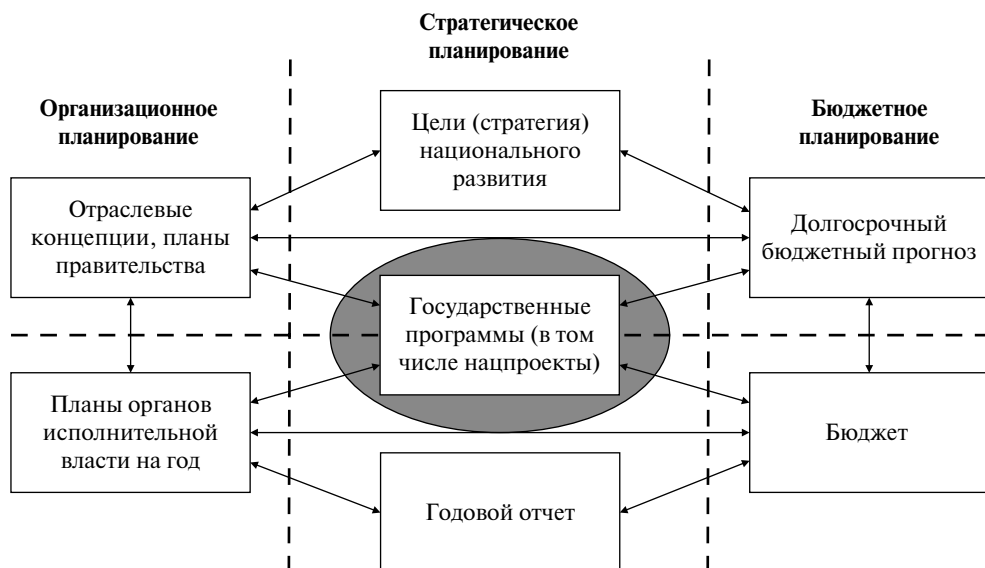


Рис. 2.3. Модель программно-целевого управления

Государственные (муниципальные) программы занимают в ней центральное место, объединяя разные виды и горизонты планирования, а также все находящиеся в распоряжении публично-правового образования инструменты (регулятивные, контрольные, финансовые, имущественные), и поэтому не должны относиться только к сфере бюджетного планирования.

В Российской Федерации программно-целевой подход возник и длительное время формировался в рамках бюджетного планирования (в 1990-е годы — в форме федеральных и аналогичных им по сути региональных/муниципальных целевых программ, в 2000-е годы — ведомственных целевых программ), поэтому в силу в том числе «исторической инерции» государственные (муниципальные) программы продолжают восприниматься исключительно как форма получения, оформления и использования бюджетных средств. Это позволяет увязать бюджетные ассигнования с непосредственными и конечными результатами, однако существенно ограничивает и даже искажает возможности программно-целевого управления, сводя достижение любой цели только к получению дополнительных бюджетных ассигнований и отчетам об их более или менее успешном (с чем постоянно возникают проблемы) «освоении».

Пришло время для более четкого разграничения между стратегическим и бюджетным планированием, в том числе путем намеренного «отдаления» от последнего государственных (муниципальных) программ.

Начать решение этой достаточно сложной задачи, требующей изменения всей управленческой культуры (в настоящее время самый эффективный руководитель — тот, кто умеет «выбить деньги» из бюджета, а должен быть тот, который умеет достичь результата в пределах имеющихся ассигнований, поскольку «с деньгами каждый сделает»), можно было бы с модификации порядка отчета правительства перед парламентом.

Например, на федеральном уровне в рамках отчета правительства в Государственной Думе (в весеннюю сессию) в профильных комитетах целесообразно более детально рассматривать отчеты о реализации государственных программ Российской Федерации и заключения на них Счетной палаты, а отчет об исполнении бюджета рассматривать в осеннюю сессию без повторного обращения к оценке реализации государственных программ.

Кроме того, Бюджетный кодекс допускает формирование бюджетов либо только в «программном» либо одновременно в функциональном и «программном» разрезе. На федеральном уровне в настоящее время реализована вторая опция, что фактически означает незавершенность перехода к «программной» структуре расходов или, как минимум, ее перегруженность избыточной информацией. Формирование и рассмотрение только «программной» структуры расходов федерального бюджета (с сохранением всех необходимых дополнительных разрезов расходов) позволило бы существенно упростить составление, рассмотрение и исполнение бюджета с сохранением его прозрачности.

Далее, концепция БОР предполагает сокращение внешнего, в том числе со стороны парламента, контроля за бюджетными расходами и его усиление

в отношении непосредственных результатов их использования с оценкой их вклада (наряду с регулятивными и иными инструментами) в достижение конечных результатов государственной политики. Как правило, при переходе к БОР происходит укрупнение формата бюджета с расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

Однако в российской практике бюджеты остаются, по международным меркам, очень детальными, что оборачивается большим объемом внесения изменений в сводную бюджетную роспись, резервированием бюджетных ассигнований и в целом длительностью и избыточной сложностью процедур исполнения бюджетов.

В 2019 г. впервые в российской практике Правительству Российской Федерации специальным законом предоставлено право при исполнении федерального бюджета перераспределять — по согласованию с консультационным органом с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации — бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов. Учитывая, что целевые индикаторы национальных проектов находятся на особом контроле, такой подход полностью соответствует логике БОР, и может быть распространен на государственные программы в целом.

В то же время практически неограниченное перераспределение утвержденных законом бюджетных ассигнований привело бы к снижению «жесткости» бюджетных ограничений для ГРБС, к ослаблению бюджетной дисциплины и в целом к снижению обоснованности бюджетных проектировок. Поэтому расширение самостоятельности органов исполнительной власти при исполнении бюджетов могло бы быть закреплено за счет предоставления права по перераспределению определенной доли ассигнований (в пределах 15–20%) внутри государственной программы проекта.

Возможен и более радикальный вариант: общее и существенное укрупнение структуры утверждаемых законом о бюджете бюджетных ассигнований с сохранением всей необходимой информации на уровне сводной бюджетной росписи (с представлением ее проекта к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении) и (или) лимитов бюджетных обязательств. Например, в дополнение к рассмотренному выше исключению функциональной структуры расходов могли бы быть переведены на уровень сводной бюджетной росписи классификационные позиции по направлениям расходов и группам видов расходов. Кроме того, возможен и полный отказ от законодательного утверждения распределения бюджетных ассигнований между ГРБС — органами исполнительной власти (с отнесением его на утверждаемую правительством сводную бюджетную роспись).

Такого рода предложения рассматривались в начале 2010-х годов при подготовке перехода к «программным» бюджетам, однако в то время они не были поддержаны законодательными и контрольными органами. В то же время достаточно быстрое развитие модели СБОР с внедрением проектных методов управления государственными программами и общим повышением их качества дает основание, как минимум, вернуться к их обсуждению.

Также необходимо проработать и собственно бюджетные аспекты действующей модели СБОР.

Так, сочетание трехлетнего бюджета с долгосрочным бюджетным прогнозом должно обеспечивать высокую степень предсказуемости объема бюджетных расходов для ответственных исполнителей и соисполнителей государственных (муниципальных) программ, в том числе с принятием долгосрочных обязательств. Однако на практике бюджетные параметры планового периода, не говоря уже о параметрах долгосрочных бюджетных прогнозов, в лучшем случае используются только в информационно-аналитических целях. Фактически бюджеты формируются и исполняются в годовом формате, с незначительным принятием обязательств на трехлетний период и ежегодным пересмотром принятых в предыдущем бюджетном цикле решений (в том числе по распределению межбюджетных субсидий, что «транслирует» неопределенность на региональные и местные бюджеты).

Для полного использования преимуществ многолетнего бюджетирования не требуется внесения изменения в законодательство. Необходимо совершенствование процедур составления и исполнения бюджетов с «актуализацией» ранее одобренных ассигнований, расширением возможностей для заключения договоров (в том числе с другими ППО) на трехлетний период и со стимулированием заблаговременной контрактации.

Кроме того, можно было бы рассмотреть введение, в дополнение к нынешнему формату «скользящей трехлетки», формата «дискретной трехлетки», т.е. формирование и утверждение бюджета на 3 года с ежегодным внесением в него изменений (например, «весенних» и «осенних») и утверждением очередного бюджета (и всех необходимых для его исполнения актов) 1 раз в 3 года. При этом параметры расходов 2-го и 3-го годов могут быть укрупнены с их поэтапной детализацией при внесении изменений в бюджет или в сводную бюджетную роспись. Это позволит организовать исполнение трехлетнего бюджета как единого целого, а сокращение горизонта бюджетного планирования по мере исполнения такого бюджета может быть компенсировано более детальным (до уровня подпрограмм или основных мероприятий) форматом расходов долгосрочного бюджетного прогноза на 4–5 лет.

Есть определенные внутренние противоречия и в применении базового для российской модели СБОР понятия «расходные обязательства».

Во-первых, при его введении в законодательство (Бюджетный кодекс) в 2004 г. оно предназначалось только для целей разграничения полномочий органов власти и, в терминологии тех лет, расходов бюджетов. По сути, они были синонимом понятия «расходные полномочия» (которые, в отличие от «регулятивных полномочий», влекут за собой расходы бюджетов) и подразумевали обязанность не по выплатам из бюджета, а по включению в проект бюджета и утвержденный бюджет соответствующих бюджетных ассигнований. Первоначально в определении «расходных обязательств» под договорами (соглашениями) подразумевались исключительно договора (соглашения) самих ППО с другими ППО или субъектами международного права. Дополнение этого

определения договорами, заключаемыми от имени ППО, произошло только в 2007 г. (сначала с указанием бюджетных, а с 2010 г. — казенных учреждений) в рамках реформы бюджетного процесса, «заимствовавшей» этот термин. Однако при этом не были изменены ранее возникшие и связанные с ним понятия, прежде всего «реестр расходных обязательств», которое вплоть до настоящего времени применяется как синоним реестра расходных полномочий.

Во-вторых, теоретически логичные понятия «действующие» и «принимаемые» расходные обязательства и, соответственно, бюджетные ассигнования на их исполнение на практике оказались трудно применимыми. В условиях ежегодного подписания основной массы гражданско-правовых договоров граница между ними оказалась размыта, в состав «действующих» расходных обязательств включались как уже принятые, так и планируемые обязательства. Фактические бюджетные ассигнования на исполнение «действующих» и «принимаемых» обязательств трансформировались в «базовые» и «дополнительные» бюджетные ассигнования, с 2018 г. закрепленные в новом положении о составлении проекта федерального бюджета.

Для устранения этих противоречий необходимо внести поправки в Бюджетный кодекс: заменить понятие «реестр расходных обязательств» на понятие «реестр расходов» (по аналогии с уже применяемыми реестрами доходов), в дополнение к нему ввести понятие «реестр расходных полномочий», используемый только при мониторинге региональных и местных бюджетов, а также в явном виде закрепить понятия «базовые» и «дополнительные» бюджетные ассигнования.

Одновременно (на уровне актов правительств) следовало бы ввести процедуру регулярного анализа (защиты) «базовых» бюджетных ассигнований с их возможным сокращением по результатам обзоров бюджетных расходов, формализовать порядок распределения «дополнительных» бюджетных ассигнований, в том числе, например, в зависимости от перераспределяемых самим ГРБС на приоритетные цели «базовых» бюджетных ассигнований и с учетом эффективности реализации государственных (муниципальных) программ, исключить из бюджетного процесса процедуры инициирования и рассмотрения «несогласованных вопросов» по предельным объемам бюджетных ассигнований (ограничив разногласия только вопросами их структуры).

Несмотря на то что в последние годы, как правило, уже не формируются обособленные «расходы инвестиционного характера», до сих пор не изжиты практика «раздельного» бюджетирования с особым порядком планирования и исполнения расходов в рамках федеральной (региональной, муниципальной) адресной инвестиционной программы (подробнее см.: [Бегчин, Лавров, Сибатрова, 2015]). Решение этой застарелой проблемы предполагает полную передачу функционала по планированию всех бюджетных расходов финансовым органам.

При этом следовало бы отказаться от федеральных (региональных/муниципальных) целевых программ (ФЦП), усложняющих управление госу-

дарственными программами. Вплоть до конца 2000-х годов ФЦП оставались единственным инструментом программно-целевого управления. Однако к настоящему времени они стали тормозом для его развития. Утверждение государственных программ Российской Федерации постановлениями правительства делает избыточным повторное утверждение любых их частей аналогичным актом.

Необходимо отметить, что вплоть до 2018 г. российский СБОР относился к преобладающему в международной практике «аналитическому» типу БОР, в котором информация о целях и результатах лишь дополняла традиционные бюджетные данные, но практически не использовалась при принятии управленческих решений. С 2019 г. в России в рамках национальных проектов началось внедрение «управленческого» (или проектного) БОР, который со временем должен распространиться на все государственные (муниципальные) программы (с предотвращением возникновения «раздельного» бюджетирования или управления).

Со своей стороны, российская модель СБОР может быть востребована при повышении качества методов проектного управления достижением целей национального развития.

Раздел 3

РЕФОРМА БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

ОТ СОДЕРЖАНИЯ СЕТИ К СОЦИАЛЬНОМУ ЗАКАЗУ

В отличие от реформы межбюджетных отношений и реформы бюджетного процесса, затрагивающих только политиков и государственных (муниципальных) служащих, реформа оказания государственных и муниципальных (общественных)⁸⁸ услуг в социальной сфере за счет средств бюджетов (далее — бюджетные услуги) непосредственно касается нескольких десятков миллионов человек, являющихся работниками государственных (муниципальных) учреждений и (или) потребителями этих услуг. Поэтому она требует длительной подготовки и проведения, возможностей для адаптации к поэтапно вводимым инструментам и механизмам, дифференциации с учетом отраслевой и региональной (местной) специфики, тщательного мониторинга складывающихся практик и при необходимости корректировки реализуемых мер. Соответственно, от нее не следует ждать немедленных и явных результатов, в данном случае речь идет не столько о «внедрении», сколько о создании условий или снятии ограничений для возникновения и развития новых практик. При этом именно в сфере оказания бюджетных услуг наиболее ярко проявляется степень (не)эффективности использования бюджетных средств.

Российская Федерация унаследовала громоздкую, трудно управляемую и в целом слабо мотивированную и не ориентированную на нужды потребителей сеть государственных и муниципальных учреждений, полностью контролируемых соответствующими органами исполнительной власти. С конца 1990-х годов все в большей степени начали проявляться ее принципиальные недостатки и ограничения. Государственные (муниципальные) учреждения функционировали в условиях типичных «мягких» бюджетных ограничений и неконкурентной среды. Их формальная жесткая административная подчиненность органам исполнительной власти на практике оборачивалась широкой неформальной автономией, приводящей к постоянному росту затрат, избыточному потреблению ресурсов, возникновению «серых» финансовых

⁸⁸ Кроме государственных и муниципальных услуг, имеющих юридически значимые последствия (регистрация, лицензирование, выдача документов и проч.) и оказываемых в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

потоков, различных поборов, двойной оплате формально бесплатных услуг и низкому их качеству.

Первые подходы к реформированию сложившейся системы бюджетных услуг были сформулированы в разработанной в 2000 г. по поручению правительства Центром стратегических разработок Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г., в которой, в частности, содержались предложения по изменению правового статуса государственных и муниципальных учреждений и привлечению негосударственных организаций к оказанию бюджетных услуг. Однако Стратегия не была утверждена и в этой части не реализовывалась.

Тем не менее на политическом уровне регулярно ставились задачи по реструктуризации бюджетной сети и повышению ее эффективности. В соответствии с ними в 2003 г. в Минфине России на основе разработок ряда аналитических центров был подготовлен отдельный проект реформ в данной сфере. Как и Стратегия до 2010 г., он также был внесен в правительство, но не был утвержден⁸⁹.

В нем содержались предложения по изменению организационно-правовых форм государственных и муниципальных учреждений, в том числе описаны прообразы нынешних автономных и бюджетных учреждений, по созданию конкурентных механизмов оказания бюджетных услуг (включая понятия социального заказа, совместных конкурсов, ваучеров, по сути, сертификатов на получение услуг), привлечению негосударственных организаций к предоставлению за счет бюджета бюджетных услуг, а также впервые изложена концепция БОР, в дальнейшем закрепленная в «официальных» программах бюджетных реформ.

Опираясь на эту и другие аналитические разработки, в 2005 г. в Минэкономразвития России был разработан⁹⁰ и в 2006 г. принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях», положивший начало законодательному оформлению реформы государственных (муниципальных) учреждений и оказанию бюджетных услуг. Наряду с созданием двух типов государственных (муниципальных) учреждений (бюджетное учреждение, в то время — аналог нынешнего казенного учреждения, и автономное учреждение с высоким уровнем финансовой самостоятельности), этим законом были введены в практику базовые для данной сферы институты — государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, нормативы затрат и субсидии из бюджетов на его выполнение.

Предполагалось, что в течение достаточно короткого срока значительное количество бюджетных учреждений будут преобразованы в автономные

⁸⁹ Впервые публикуется в настоящем разделе (в качестве «авторской» публикации совместно с сотрудниками Института Гайдара).

⁹⁰ Под руководством С.Б. Баткибекова (1977–2013) — инициатора, автора и участника реализации ряда программ и проектов экономических реформ 2000-х годов, с участием А.Б. Золотаревой, А.М. Лаврова, А.В. Раковой, Л.И. Яковсона.

учреждения. Однако из-за отсутствия четкого плана по реализации закона, пробелов правового регулирования, нерешенности вопросов финансового обеспечения автономных учреждений, сложности процедур преобразования, а также смещения финансово-экономической политики на борьбу с кризисом 2008–2009 гг. (приостановившую реализацию или разработку многих структурных реформ) к 2010 г. статус автономных учреждений получило всего несколько десятков бюджетных учреждений (прежде всего в Тюменской области и Республике Татарстан, по сути, ставших пилотными регионами этой реформы).

Тем не менее даже в таком ограниченном масштабе этот этап реформы подтвердил работоспособность и преимущества новой модели оказания и финансового обеспечения бюджетных услуг. Опираясь на этот опыт, в 2008–2009 гг. по поручению правительства был разработан и после достаточно острого обсуждения в Федеральном Собрании принят Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового статуса государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ)⁹¹.

В отличие от рассмотренных выше бюджетных реформ концепция реформы оказания бюджетных услуг была утверждена в качестве отдельного раздела «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.» в июне 2010 г., уже после разработки и принятия базового для нее федерального закона.

Закон № 83-ФЗ, сохранив принципы и логику реформы оказания бюджетных услуг, изменил способ ее реализации: вместо сложного преобразования в автономные учреждения одного бюджетного учреждения за другим на правовой статус всех бюджетных учреждений был практически полностью распространен правовой статус автономных учреждений. Одновременно часть бюджетных учреждений (воинские части, отдельные учреждения социальной сферы и т.д.) была преобразована в новый тип государственных (муниципальных) учреждений — казенные учреждения, находящиеся под контролем соответствующих публично-правовых образований, а остальные бюджетные учреждения получили право на такое преобразование по инициативе или с согласия своих учредителей.

В результате с 2012 г. основная часть учреждений социальной сферы начала функционировать в новом финансово-правовом статусе, с их исключением из числа получателей бюджетных средств и сектора государственного

⁹¹ Разработка и сопровождение принятия законопроекта осуществлялись рабочей группой под руководством заместителя министра финансов Российской Федерации Т.Г. Нестеренко и заместителя руководителя аппарата Правительства Российской Федерации А.В. Раковой, в состав которой входили М.А. Боровская, М.Д. Дуганов, Е.Л. Игнатьева, А.М. Лавров, Е.В. Мухтиярова, А.В. Райдер, Б.Л. Рудник, Т.В. Саакян, В.А. Сергеева, А.В. Старовойтов, А.А. Чичернин, С.В. Ячевская.

управления, заключением гражданско-правовых договоров от своего имени (а не от имени ППО, как раньше) и исключением субсидиарной ответственности ППО, формированием и исполнением государственных (муниципальных) заданий и субсидий из бюджетов на их выполнение, самостоятельным (в пределах нормативно установленных требований) формированием плана финансово-хозяйственной деятельности, объединяющего как бюджетные, так и внебюджетные средства, штатного расписания, оплаты труда и т.д.

В дальнейшем Минфином России и финансовыми органами субъектов Федерации в рамках последующих среднесрочных программ бюджетных реформ проводились формирование общероссийского и региональных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, включаемых в государственные (муниципальные) задания, и поэтапный переход от индивидуальных (основанных на прежних сметах) к определенным по единым методикам нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ).

В основном работа по формированию правового регулирования и методологии оказания бюджетных услуг в социальной сфере на основе государственных (муниципальных) заданий была завершена к 2017 г.

В то же время внедрение новых финансово-правовых механизмов в большинстве случаев в основном оказалось формальным. Финансово-хозяйственная самостоятельность и ответственность за результаты своей деятельности значительной части государственных и муниципальных учреждений, получивших статус бюджетных учреждений, повысилась, однако государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение распределялись преимущественно административными методами, «подстраиваясь» под сложившуюся сеть учреждений и необходимость ее финансового обеспечения. Планы финансово-хозяйственной деятельности не слишком отличались от контролируемых сверху смет, у бюджетных учреждений по-прежнему отсутствовали стимулы к повышению качества оказываемых услуг и конкуренции за потребителя.

Необходимо отметить, что государственные (муниципальные) задания, административно распределяемые между подведомственными бюджетными и автономными учреждениями, изначально рассматривались в качестве промежуточного (подготовительного) этапа реформы оказания бюджетных услуг. Предполагалось, что по мере освоения основной частью государственных и муниципальных учреждений государственных (муниципальных) заданий и субсидий на их выполнение будут применяться конкурентные принципы их распределения, в том числе с привлечением к оказанию бюджетных услуг негосударственных некоммерческих организаций (НКО).

Политически такая задача была поставлена в Посланиях Президента Российской Федерации на 2014 и 2015 гг., об этом, в частности, говорились в «Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.», утвержденной в 2013 г.

С 2016 г. в Минфине России велась разработка законопроекта⁹², который под названием «О государственном и муниципальном заказе в Российской Федерации» в 2018 г. был внесен правительством в Государственную Думу и по состоянию на май 2019 г. готовился к рассмотрению во втором чтении. Основная его идея заключается в ежегодном определении объема государственных (муниципальных) услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, с определением способа его исполнения: административного — с распределением государственных (муниципальных) заданий или конкурентных — с распределением объема услуг на конкурсах с участием организаций независимо от их организационно-правовых форм или с предоставлением гражданам сертификатов, дающих право на получение за счет бюджетных средств той или иной услуги у включенных в реестр поставщиков этой услуги (т.е. с реализацией принципа «деньги следуют за потребителем»).

Внедрение конкурентных способов отбора поставщиков услуг означало бы дальнейшую децентрализацию системы оказания бюджетных услуг с «жесткими» бюджетными ограничениями и конкурентной средой для организаций, оказывающих эти услуги. Однако применение таких способов остается на усмотрение соответствующих органов исполнительной власти, сохраняющих заинтересованность в обеспечении деятельности подведомственных им государственных и муниципальных учреждений.

3.1. ПРИНЦИПЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2003—2004 гг. И НА ПЕРИОД ДО 2006 г.

Сокращенная версия рабочего документа,
подготовленного в Минфине России в 2003 г.
(совместно с С.Б. Баткибековым и А.Б. Золотаревой
с использованием материалов Института Гайдара)

Настоящие «Принципы» разработаны в соответствии и во исполнение Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2004 г., Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.), решений Правительства Российской Федерации с целью определения основных направлений повышения эффективности функционирования бюджетного сектора в Российской Федерации.

⁹² Под руководством А.М. Лаврова и при участии Т.В. Саакян, В.А. Сергеевой, А.С. Маркитантовой.

1. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора

В настоящее время в функционировании бюджетного сектора существуют следующие основные проблемы:

- сохраняются возможности для принятия бюджетными учреждениями денежных обязательств с превышением лимита бюджетных обязательств и, как следствие, для накопления несанкционированной кредиторской задолженности, ответственность за оплату которой ложится на бюджет;

- наличие возможности распоряжения внебюджетными доходами создает заинтересованность бюджетных учреждений⁹³ в предоставлении платных услуг, но снижает заинтересованность в качественном осуществлении основной деятельности. Следствием этого является снижение объемов предоставления и качества государственных (муниципальных) услуг;

- отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетных ассигнований приводит к резкой дифференциации финансового положения бюджетных учреждений. Необходимость содержания квазибюджетных учреждений, которые вполне приспособлены к существованию в рыночных условиях, препятствует увеличению объемов финансирования тех учреждений, которые производят государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе;

- действующий механизм сметного финансирования является неэффективным, поскольку не связан с результатами деятельности бюджетного учреждения;

- производство государственных (муниципальных) услуг на нерыночной основе создает неоправданные конкурентные преимущества для бюджетных учреждений перед частным сектором, лишаящие бюджетные учреждения стимулов к сокращению издержек, связанных с производством государственных (муниципальных) услуг;

- отсутствие правовой регламентации действий администрации бюджетного учреждения по распоряжению доходами от предпринимательской деятельности приводит к неэффективному использованию этих средств и приобретенных за их счет финансовых и нефинансовых активов, а также к прямым злоупотреблениям;

- недостатки действующего механизма бюджетного финансирования порождают практику взимания с граждан нелегальных платежей за государственные (муниципальные) услуги, которые должны предоставляться бесплатно;

- сохраняется ситуация, при которой распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется организациями, находящимися в административном подчинении у органов власти других уровней;

⁹³ В документе под бюджетными понимаются государственные и муниципальные учреждения, в 2003 г. — аналоги нынешних казенных учреждений.

— наличие значительного числа ведомственных учреждений здравоохранения, образования и науки вызывает неоправданное дублирование функций и нерациональное использование государственной собственности;

— недостаточная ориентация главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение конечных общественно значимых результатов.

С учетом сложившейся ситуации требуется осуществить серьезные изменения в структуре бюджетного сектора. В связи с этим основными направлениями реформирования в данной сфере являются:

- 1) оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- 2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- 3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- 4) внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

В рамках первого направления предполагается осуществить совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств, за счет административного и финансового переподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти;

Второе направление реформы включает:

— расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Этот процесс должен сопровождаться, с одной стороны, изменением законодательства, обеспечивающим возможность реорганизации ныне действующих бюджетных учреждений за рамками процедур ликвидации, с другой — внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Решение о целесообразности изменения организационно-правовой формы должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом целого ряда факторов. Реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на нерыночной основе (в том числе в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия;

— комплекс мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход, в частности, установление требования об отражении внебюджетных доходов в полном объеме в доходах и расходах соответствующего бюджета. На последующих этапах необходимо установить запрет на распоряжение такими доходами

бюджетными учреждениями. В результате этих преобразований субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения возможна только по санкционированным в рамках общего бюджета обязательствам учреждения.

Третье направление предполагает переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Существующий порядок бюджетного финансирования по смете доходов и расходов имеет ряд недостатков. Во-первых, он, по сути, является неэффективным, т.е. не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств. Во-вторых, в действующем виде он в недостаточной степени ориентирован на достижение определенных социально-экономических результатов деятельности, так как в его рамках финансируется сам факт существования учреждения.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает использование новых механизмов, обеспечивающих выполнение государственных обязательств, гарантированных Конституцией Российской Федерации, конкурентные способы распределения бюджетных средств, финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики.

Четвертое направление предполагает повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования.

2. Оптимизация сети получателей средств федерального бюджета

На первом, подготовительном, этапе реструктуризации бюджетного сектора предполагается осуществление оптимизации сети получателей средств федерального бюджета.

Данный этап может быть реализован в рамках действующего законодательства (в том числе новой редакции федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

К числу основных критериев оценки сети получателей средств федерального бюджета относится наличие в реестре главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета:

получателей бюджетных средств (федеральных бюджетных учреждений) 5–7-го уровней;

главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, не являющихся федеральными органами государственной власти;

получателей средств федерального бюджета (федеральных бюджетных учреждений), осуществляющих непрофильную деятельность по отношению к функциям главного распорядителя средств федерального бюджета;

распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находится не более одного получателя средств федерального бюджета;

федеральных бюджетных учреждений, по профилю деятельности относящихся к сфере компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;

федеральных бюджетных учреждений со среднесписочной численностью работников менее 5 человек;

федеральных бюджетных учреждений с высокой (более 50%) долей доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью.

Проведенный анализ показал, что сложившаяся к настоящему времени сеть получателей средств федерального бюджета не соответствует требованиям бюджетного законодательства и критериям оптимальности ее организации, что снижает эффективность использования средств федерального бюджета.

Исходя из этого, в 2003–2004 гг. необходимо реализовать следующие меры.

Следует определиться по организациям, включенным в состав главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета, но не являющимся федеральными органами государственной власти.

Необходимо ликвидировать практику исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, нежели федеральные органы государственной власти, или созданными ими учреждениями. В частности, это относится как к организациям, выполняющим функции распорядителей средств федерального бюджета, — к органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, так и к частным организациям и организациям смешанной формы собственности.

Следующей проблемой, требующей решения, является наличие достаточно большого количества учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, с незначительной штатной численностью сотрудников. Необходимо осуществить инвентаризацию таких учреждений с передачей их полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность и действующим на данной территории или же выполняющим аналогичные функции на соседних территориях.

Наличие параллельно функционирующих государственных организаций со сходным профилем деятельности, имеющих различную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей, приводит к дублированию функций и, как следствие, неэффективному использованию бюджетных средств. В первую очередь это относится к существованию ведомственных учреждений, предо-

ставляющих медицинские, образовательные и другие социальные услуги за счет бюджетных средств. Следствием такого положения является неравенство условий функционирования бюджетных учреждений, оказывающих однородные государственные (муниципальные) услуги.

В связи с этим необходимо провести инвентаризацию реестров получателей бюджетных средств по главным распорядителям с целью выявления таких организаций. При этом в первую очередь необходимо осуществить инвентаризацию медицинских и образовательных учреждений, учреждений культуры. После инвентаризации таких учреждений необходимо принять решение об их объединении или преобразовании в иную организационно-правовую форму, а также осуществить передачу тех организаций, которые остаются в составе бюджетной сети, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств.

Другим недостатком существующей бюджетной сети является осуществление функций распорядителя бюджетных средств организациями, относящимися к другому уровню государственной власти. Такая ситуация возникает в случае, когда главные распорядители средств федерального бюджета не имеют территориальных подразделений на территории определенного субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования и делегируют свои полномочия по распоряжению средствами федерального бюджета, выделенными для финансирования бюджетополучателей находящихся в их ведении на данной территории, в распоряжение региональных или местных распорядителей бюджетных средств.

Необходимо провести инвентаризацию таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, административно подчиняющимся главным распорядителям бюджетных средств, в чей реестр они входят, или путем делегирования исполнения соответствующих полномочий органам власти других уровней, реализуемых в пределах и за счет предоставленных на эти цели субвенций из федерального бюджета.

Кардинальная реструктуризация бюджетной сети предстоит в связи с реализацией Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Необходимо разработать порядок передачи федеральных государственных учреждений, выполняющих полномочия, отнесенные соответствующими законами к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения, в ведение соответственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Данный процесс должен быть в основном завершен до 1 июля 2004 г.

В соответствии с указанными федеральными законами в ведение субъектов Российской Федерации подлежат передаче:

— учреждения начального и среднего профессионального образования, за исключением учреждений начального и среднего профессионального образования федерального значения, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

— учреждения культуры и искусства, за исключением учреждений культуры и искусства федерального значения, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

— учреждения специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

— специализированные медицинские учреждения (кожно-венерологические, туберкулезные, наркологические, онкологические диспансеры и другие специализированные медицинские учреждения), за исключением учреждений федерального значения, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

Необходимой предпосылкой реализации указанной меры является разработка соответствующими главными распорядителями бюджетных средств критериев отнесения учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства к числу учреждений, имеющих федеральное значение.

В ведение органов местного самоуправления подлежат передаче:

— учреждения скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;

— учреждения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования.

В целях оценки и контроля за ходом выполнения мероприятий, указанных в настоящем разделе, предлагается организовать постоянно действующую систему мониторинга реструктуризации сети получателей бюджетных средств. В рамках осуществления регулярного мониторинга главные распорядители бюджетных средств должны представлять информацию в Минфин России по показателям, характеризующим структуру сети получателей бюджетных средств, находящихся в их ведении, а также выполнение планов мер по ее оптимизации.

3. Реорганизация бюджетных учреждений

На втором — основном — этапе реструктуризации бюджетного сектора необходимо провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

Для этого потребуются внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, Гражданский кодекс, в ряд других федеральных законов, а также раз-

работать нормативную правовую базу для проведения реорганизации бюджетных учреждений.

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание механизмов, при которых государственные (муниципальные) услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

С этой целью должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам. При этом, в случае соблюдения этих условий, не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, создающихся в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от нее. Участие государства в предоставлении услуг, ранее производившимися бюджетными учреждениями, будет осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих нормативно-подушевое финансирование, государственный (муниципальный) социальный заказ и другие формы.

При этом необходимо уйти от практики принятия бюджетными учреждениями, которые не будут преобразованы в новые организационно-правовые формы, находящимися на сметном финансировании, обязательств сверх лимитов бюджетных средств, приводящих к возникновению обязательств бюджета перед поставщиками работ и услуг бюджетных учреждений, порождающих субсидиарную ответственность. С этой целью необходимо внести изменения в правоспособность бюджетных учреждений, ограничивающие возможность принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке.

Установление такого ограничения приведет к потере бюджетными учреждениями права самостоятельного распоряжения внебюджетными доходами. В то же время усиление контроля за их использованием может привести к сокращению или сокрытию внебюджетных доходов, особенно в бюджетных учреждениях, для которых доля таких доходов в общем объеме средств высока или может быть потенциально высока в случае выхода из бюджетного сектора.

При этом темпы реорганизации бюджетных учреждений должны определяться исходя из степени готовности государства обеспечить размещение заказа на предоставление услуг, бесплатное внеконкурсное предоставление которых гарантирует Конституция Российской Федерации (медицинская помощь, дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование). С учетом добровольного характера размещения государственного (муниципального) социального заказа его финансовое обеспечение должно быть достаточным для создания экономической заинтересованности широкого круга поставщиков, отвечающих установленным требованиям.

Порядок реорганизации бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы должен регулироваться федеральными законами на основе следующих принципов:

обеспечение гарантий занятости во вновь создаваемых организациях коллективу действующих бюджетных учреждений, установление в течение определенного периода времени моратория на сокращение численности или штата работников в процессе реорганизации и увольнение сотрудников бюджетного учреждения по инициативе администрации, за исключением увольнения по основаниям, предусмотренным пп. 3, 5, 6–12 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации;

решение о реорганизации бюджетных учреждений должно приниматься в порядке и на условиях, устанавливаемых соответствующими федеральными законами;

порядок и состав закрепляемого за вновь создаваемыми организациями движимого и недвижимого имущества должен определяться Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, регулирующими порядок реорганизации, по итогам инвентаризации имущества бюджетных учреждений.

В зависимости от характера деятельности бюджетного учреждения реорганизация осуществляется по одному из нижеследующих вариантов.

1. Преобразование в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию (СГМНО).

Данный вариант преобразования имеет своей целью обеспечение наиболее полных институциональных гарантий сохранения профильной деятельности организации, использования закрепляемого за ней имущества по прямому назначению и соблюдения интересов работников реорганизуемых учреждений. Порядок реорганизации бюджетных учреждений в СГМНО должен основываться на следующих положениях, дополняющих указанные выше общие принципы.

Движимое имущество (за исключением объектов с ограниченным оборотом, в частности музейных, архивных и библиотечных фондов, особо ценного движимого имущества, а также дорогостоящего научного и медицинского оборудования), закрепленное в настоящий момент за действующими бюджетными учреждениями на праве оперативного управления, будет передаваться создаваемым СГМНО на праве хозяйственного ведения.

Недвижимое имущество, а также указанные выше виды движимого имущества с ограниченными оборотом будут передаваться вновь создаваемым организациям на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода.

Управление СГМНО в части принятия наиболее важных решений, утверждаемых в уставе на основе типового устава, будет осуществляться коллегиальным органом. Учитывая значимость услуг, которые призваны оказывать СГМНО, необходимо наряду с государственным контролем за деятельностью организации осуществление общественного контроля. В связи с этим

необходимо установление обязательств руководства СГМНО обеспечивать открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к целому ряду документов, либо носящих нормативный характер, либо содержащих сведения о результатах и планах ее деятельности, а также о состоянии имущества и финансов организации.

При указанном варианте реорганизации сохраняется возможность установления учредителем для специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации обязательных заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг.

Введение в законодательство новой формы специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации может быть осуществлено путем принятия Федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» и внесения изменений и дополнений в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

2. Приватизация государственных и муниципальных учреждений путем их преобразования в другие виды некоммерческих организаций или в хозяйственное общество (открытое акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью).

В первом случае государственные и муниципальные учреждения преобразовываются в некоммерческие организации, единственным или одним из учредителей которых являются органы государственной власти или органы местного самоуправления. Государственное (муниципальное) имущество, как недвижимое, так и движимое, может передаваться в создающейся некоммерческой организации в собственность либо в аренду по рыночным или в переходный период льготным ставкам (в том числе с правом последующего выкупа).

В то же время не предполагается возможность установления для некоммерческой организации, учрежденной с участием государственных или местных органов власти, обязательных заданий по предоставлению социальных услуг в одностороннем порядке. Соответственно, в отличие от СГМНО, участие таких организаций в реализации государственного (муниципального) социального заказа будет осуществляться на добровольной (договорной) основе.

В случае преобразования бюджетного учреждения в хозяйственное общество меняется структура управления создающейся организации, что влечет за собой утрату государственного контроля за имуществом и ее деятельностью, а также возможное изменение характера деятельности организации. Поэтому данный способ преобразования применяется в случаях, когда приватизируемое бюджетное учреждение (или отдельные его подразделения) на протяжении многих лет фактически действуют как коммерческие организации. Этот вариант может распространяться на «центры прибыли», действующие в структуре бюджетных учреждений, например, врачебные кабинеты, оказывающие медицинские услуги, не входящие в программы обязательного медицинского страхования. Это обеспечит возможность созданным хозяй-

ственным обществам максимально широко привлекать внебюджетные средства (инвестиции) в производство продукции, работ или услуг. Последующее определение доли участия государства в указанных обществах должно определяться исходя из целесообразности такого участия.

Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе, останутся в составе бюджетной сферы с уточнением их правоспособности.

В настоящее время Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенным учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств. В то же время Бюджетный кодекс запрещает бюджетным учреждениям принимать на себя денежные обязательства с превышением утвержденных для них лимитов бюджетных обязательств. Фактически же указанный запрет не действует, так как он несовместим с правом бюджетных учреждений на самостоятельное расходование средств, полученных из внебюджетных источников, закрепленным не только Гражданским, но и самим Бюджетным кодексом. Таким образом, в настоящее время не существует правовых оснований для признания недействительными сделок бюджетных учреждений, совершенных с превышением установленных для них лимитов бюджетных обязательств.

Несмотря на то что обязательства, принимаемые бюджетными учреждениями сверх сметы, не санкционированы государством, их погашение (при отсутствии у бюджетного учреждения достаточных для этого внебюджетных средств) происходит за счет нецелевого использования выделенных учреждению сметных ассигнований или за счет вышестоящего распорядителя бюджетных средств — в порядке реализации субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

Для решения данной проблемы необходимо привести нормы Гражданского кодекса, регулирующие правоспособность государственных и муниципальных учреждений, в соответствие с Бюджетным кодексом. Государственные и муниципальные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые прямо предусмотрены утвержденной для них сметой доходов и расходов в пределах лимитов бюджетных обязательств. Сделки государственных (муниципальных) учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, должны быть признаны одной из разновидностей сделки юридического лица, выходящей за пределы его правоспособности. Это позволит признавать такие сделки недействительными, а следовательно, не порождающими субсидиарной ответственности государства. Одновременно во избежание возникновения убытков у кредиторов бюджетных учреждений следует ввести в законодательство требование предварительной регистрации их договоров в органах Федерального казначейства. Таким образом, кредитор бюджетного учреждения будет заранее предупрежден о наличии или отсутствии ответственности государства по этому обязательству.

Лишение бюджетных учреждений права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет утрату права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение доходами от оказываемых ими платных услуг. Таким образом, единая смета бюджетного учреждения, утверждаемая вышестоящим распорядителем бюджетных средств, будет включать все его расходы на оплату принятых в установленном порядке обязательств за счет средств бюджета.

В настоящее время, несмотря на включение в законы о федеральном бюджете нормы, предоставляющей главным распорядителям средств федерального бюджета права контролировать порядок расходования бюджетными учреждениями средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, закон не позволяет перераспределять эти средства в процессе составления и утверждения бюджета. Вследствие этого на равных основаниях финансируются и те учреждения, которые не имеют никаких дополнительных доходов, и те, которые в состоянии полностью покрывать свои издержки за счет внебюджетных доходов.

До внесения изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы возможно осуществить ряд мер, связанных с упорядочением получения и использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В целях создания условий для более эффективного распределения бюджетных ассигнований на первом этапе необходимо проводить политику выравнивания правового режима доходов бюджетных учреждений от платных услуг и прочих доходных источников бюджета. Во избежание сокращения поступлений доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, в условиях утраты последними заинтересованности в их получении должны применяться стимулирующие и контрольные меры. В частности, главные распорядители бюджетных средств должны разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Должно быть внедрено в практику утверждение смет бюджетных учреждений в зависимости от объема доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

4. Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушное финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушное финансирование подразумевает возмещение расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в адми-

нистративном порядке, в том числе в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Указанные нормативы могут также использоваться при составлении смет бюджетных учреждений, однако в полной мере метод нормативно-подушевого финансирования применим только для организаций иных организационно-правовых форм.

Важными моментами, характеризующими внедрение нормативно-подушевого финансирования, является отсутствие необходимости вносить изменения в федеральные законы и возможность осуществления перехода в рамках компетенции Правительства Российской Федерации, а также наличие опыта подушевого финансирования в здравоохранении и образовании.

Основной целью внедрения нормативно-подушевого финансирования является обеспечение определения объема бюджетных средств (субсидий) для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственные (муниципальные) услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг.

Так, при предоставлении услуг образования указанное направление предполагает частичное замещение финансирования содержания сети образовательных учреждений непосредственной оплатой из бюджета конкретных услуг, оказываемых:

- общеобразовательными организациями;
- организациями дошкольного образования с учетом разделения бюджетного финансирования дошкольного образования и содержания детей за счет средств родителей, с осуществлением выплаты субсидий малообеспеченным семьям, гражданам;
- организациями профессионального образования на основе государственного задания на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации специалистов, осуществляемые на конкурсной основе, в сочетании с финансированием высших профессиональных образовательных учреждений, а в перспективе учреждений среднего профессионального образования, с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) и других новых форм финансирования.

На этапе составления бюджета главные распорядители бюджетных средств устанавливают для соответствующих организаций задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Затем определяется базовый объем финансирования, который должен корректироваться в процессе исполнения бюджета на основе данных о фактическом объеме услуг, оказанных организацией за отчетный период. При этом потребуются определить четкий порядок такой корректировки в пределах доведенных до соответствующих главных распорядителей и (или) распорядителей средств федерального бюджета годовых лимитов бюджетных обязательств. Во избежание перерасходования бюджетных средств помимо задания на предоставление

государственных (муниципальных) услуг должны устанавливаться предельные объемы их предоставления.

Под государственным (муниципальным) социальным заказом понимается выделение средств по конкурсу на предоставление определенного вида и объема услуг, контролируемое по результату их оказания.

Особой формой финансирования является оплата медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования.

Необходимо завершение перехода на систему обязательного медицинского страхования (ОМС) путем преодоления двойственности каналов финансирования медицинских учреждений (из бюджетов и фондов обязательного медицинского страхования). В финансировании больничных учреждений следует внедрить механизм оплаты медицинской помощи по нормативам на законченные случаи лечения в пределах согласованных объемов медицинской помощи. Страхование финансирования амбулаторно-поликлинических учреждений предпочтительно осуществлять на основе нормативного подушевого финансирования.

Это позволит оптимизировать сеть лечебно-профилактических учреждений; вывести из системы государственного финансирования финансово необеспеченные мощности государственных и муниципальных медицинских учреждений; обеспечить хозяйственную самостоятельность медицинских учреждений; повысить эффективность использования имеющихся финансовых, материальных и трудовых ресурсов в общественной системе здравоохранения.

Ваучерная форма финансирования может использоваться категориями населения, отвечающими определенным критериям (например, уровень доходов) при получении бесплатных или субсидируемых социальных услуг в учреждениях социального обслуживания в соответствии со стандартами социального обслуживания, например, в кризисных центрах, социально-оздоровительных центрах и др.

Параллельно с указанными выше основными и дополнительными формами может использоваться предоставление субсидий (в рамках жесткого формализованного распределения) на покрытие разницы между затратами на предоставление услуг организациями социальной сферы и их стоимостью, что позволит обеспечить выравнивание условий конкуренции для поставщиков бюджетных услуг, имеющих объективные различия в их стоимости (например, вследствие удорожания коммунальных услуг).

5. Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат

Формирование бюджета, ориентированного на результат, — метод бюджетного планирования, обеспечивающий прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и общественной значимостью ожидаемых конечных и непосредственных результатов их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Он реализуется

ся посредством внедрения в бюджетный процесс системы соответствующих правил и процедур, создающих для распорядителей и получателей бюджетных средств стимулы к повышению социальной и экономической эффективности использования бюджетных средств.

Основные компоненты реформирования бюджетного процесса в данном направлении включают:

- среднесрочное планирование расходов в соответствии с целями и приоритетами государственной политики;

- создание такого механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, соответствующие направления (функции) и программы деятельности, а также система показателей, на основе которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;

- предоставление распорядителям и получателям бюджетных средств большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной с точки зрения достижения поставленных целей структуре расходов;

- повышение ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности. При этом при осуществлении контроля за исполнением бюджета оценка правомерности расходования бюджетных средств и соответствия фактических затрат плановым показателям дополняется оценкой степени достижения запланированных показателей. Результаты такого мониторинга и оценки служат важнейшим источником информации для принятия решений о плановых ассигнованиях при подготовке бюджета на последующий год, в том числе решений о прекращении финансирования определенных видов расходов при недостижении поставленных целей;

- внедрение эффективной системы стимулирования государственных служащих, иных работников бюджетной системы, а также руководителей государственных органов и их подразделений по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение таких результатов.

В соответствии с этими принципами при подготовке проекта бюджета главные распорядители бюджетных средств должны обосновывать объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

- стратегические цели деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с закрепленными за ними основными функциями;

- основные задачи, через решение которых реализуются поставленные стратегические цели и соответствующие им конкретные направления деятельности, связанные с оказанием услуг определенного качества и объема и

достижением определенного эффекта от их предоставления конечным потребителям (населению, предприятиям и т.п.);

внутриведомственные и межведомственные (федеральные целевые и иные) программы, посредством которых обеспечивается реализация конкретных направлений деятельности и решение основных задач.

Программы, разработанные в соответствии с принципами формирования бюджета, ориентированного на результат, должны содержать:

— описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, т.е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т.е. эффект от предоставленных услуг для их получателей;

— систему показателей для измерения результатов реализации программ (показателей социальной и экономической эффективности) и целевые значения каждого из таких показателей, что позволит осуществлять:

предварительную оценку программ (включая альтернативные программы) на этапе согласования проекта бюджета;

мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ;

оценку социально-экономической эффективности реализации программ по их выполнению.

В процессе подготовки и согласования бюджета, программы главных распорядителей бюджетных средств оцениваются исходя из их соответствия приоритетам социально-экономической политики и фактической и плановой эффективности, определяемой исходя из параметров социальной и экономической эффективности.

При подготовке проектов федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета должны представляться доклады о результатах и планах деятельности, включающие следующие разделы:

1) стратегические цели деятельности главного распорядителя бюджетных средств;

2) основные направления деятельности (основные функции) главного распорядителя бюджетных средств и подведомственной ему сети бюджетных учреждений и соответствующие им конечные общественно значимые результаты;

3) распределение бюджетных расходов по основным направлениям деятельности (основным функциям);

4) результаты деятельности главного распорядителя бюджетных средств по основным направлениям деятельности (основным функциям);

5) эффективность бюджетных расходов главного распорядителя бюджетных средств;

6) меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Переход к формированию бюджета, ориентированному на результат, — итеративный процесс, рассчитанный на достаточно длительный период.

В течение этого периода основным объектом внешнего контроля за деятельностью главных распорядителей бюджетных средств будет постепенно становиться результативность (социальная эффективность) и экономическая эффективность расходования бюджетных средств.

При этом целесообразно, используя опыт функционирования созданного с 2002 г. в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов, разработать и внедрить методы стимулирования перехода главных распорядителей средств федерального бюджета к внедрению методов формирования бюджета, ориентированного на результат, в том числе путем:

применения формализованной методики оценки результативности действующих и вновь принимаемых федеральных целевых программ с поэтапным переходом распределения расходов на их реализацию в зависимости от эффективности расходования бюджетных средств и степени достижения их целевых показателей;

внедрения единой формализованной методики оценки эффективности деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета и распределения части расходов на государственное управление в зависимости от результатов этой оценки;

создания системы мониторинга эффективности бюджетных расходов, финансируемых из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, и учета его результатов при распределении части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

3.2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы / Авторский коллектив: А.Г. Бирюков, Д.А. Домбровский, Е.Е. Комаровская, А.М. Лавров, А.С. Маркитантова, Т.В. Саакян, А.В. Цветкова, О.К. Ястребова / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: НИУ ВШЭ, 2017. Разд. 1, с. 6–22

При обосновании общей концепции и механизмов реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁹⁴ (да-

⁹⁴ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием право-

лее — Закон № 83-ФЗ) широко использовался международный опыт организации и финансирования государственных услуг⁹⁵, который, в свою очередь, неразрывно связан с теорией общественных благ⁹⁶, представленной в систематизированном виде П. Самуэльсоном⁹⁷.

Теория общественных благ выделяет различные категории благ. Понимание отличительных особенностей различных видов общественных благ имеет непосредственное отношение к организации их предоставления и финансирования, к определению наиболее эффективных форм государственного участия и государственной политики в отношении государственных услуг⁹⁸.

К *чистым* относятся общественные блага, которые характеризуются неисключаемостью и неконкурентностью в потреблении⁹⁹. Неисключаемость означает, что ни один потребитель не может быть исключен из потребления, даже если он отказывается за это благо платить, а неконкурентность в потреблении означает, что потребление такого блага одним потребителем не уменьшает его доступности для других. Чистые общественные блага обладают выраженным внешним эффектом: они становятся доступными для всех, как только кто-нибудь начинает их потреблять. Чистое общественное благо не может быть разделено на единицы потребления, на отдельную единицу чистого общественного блага невозможно назначить цену. Классическими примерами таких благ на национальном уровне являются национальная оборона, защита окружающей среды, на локальном — уличное освещение, уборка территории и др. Предпочтения потребителей в отношении таких благ не выявляются на рынке, поэтому взаимосвязь между потребителем и производителем разорвана, и для обеспечения общества этими благами (распределения этих благ) необходимо вмешательство государства¹⁰⁰.

Чистые общественные блага являются противоположностью чистых *частных благ*, которые характеризуются конкурентностью и исключительностью в потреблении, когда оплата блага выступает механизмом доступа потребителя к потреблению, а наиболее эффективным механизмом для обеспечения общества частными благами представляется рынок.

вого положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 12.05.2010. № 5179 (100).

⁹⁵ Здесь и далее термин «государственные услуги», если не указано иное, используется в качестве синонима термина «государственные (муниципальные) услуги» в контексте Федерального закона № 83-ФЗ.

⁹⁶ Под благами в зависимости от контекста понимаются товары, услуги, работы.

⁹⁷ Samuelson P. The pure theory of public expenditure // Journal of Political Economy. 1954. No. 56. P. 496–505.

⁹⁸ Ваксова Е.Е., Сизова О.В. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных // Финансы. 2010. № 12. С. 20–24.

⁹⁹ Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997. С. 121.

¹⁰⁰ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М.: Бизнес Атлас, 2009. С. 81–82.

Большинство благ в разной степени обладают свойствами неконкурентности и неисключаемости; такие блага относятся к категории *смешанных общественных благ*¹⁰¹. Отличия между различными видами смешанных благ состоят в легкости и желательности (целесообразности) исключения отдельных пользователей из общей совокупности пользователей, избирательностью совместного потребления, альтернативностью использования.

Так, к *исключаемым общественным благам* или *благам с ограниченным доступом*, потребление которых неизбирательно, но затраты на исключение дополнительных потребителей достаточно малы, относятся услуги образования, медицины, доступ к патентам и др. Возможность исключения пользователей обуславливает возможность *платного характера* предоставления таких благ. Среди исключаемых благ особую роль играют так называемые *мериторные* («достойные», *социально значимые*) блага¹⁰². К ним относятся блага, полезность которых индивиды не осознают или осознают не в полной мере и потребность в которых у отдельных потребителей не сформирована должным образом. Однако их потребление отвечает долгосрочным интересам развития общества, в силу чего развитие мериторных благ поддерживается и стимулируется. Из-за отсутствия (неверности) информации или нерациональных решений людей относительно этих благ задачей государства является не только их предоставление, но и вмешательство в процесс индивидуального потребительского выбора (нарушение суверенитета потребителя).

Большинство мериторных благ относятся к категории *доверительных*. Их отличает невозможность самостоятельной оценки потребителем качества ни до, ни после потребления. При этом качество такого блага может быть относительным, не существует какого-то универсального определения качества доверительных благ (например, образовательные услуги)¹⁰³. Заказчик может зафиксировать некоторый набор формальных признаков, частично отражающих качество получаемой услуги: количество курсов, соотношение количества преподавателей и учеников и т.д. Однако реальное качество полученного образования не будет полностью измеряться данным набором признаков. Если на рынке существует дополнительный сигнал о качестве — например, рейтинг образовательных программ, — заказчик может использовать его для оценки качества полученной услуги как *ex ante*, так и *ex post*. Но если на рынке данных услуг не существует общепринятого формата измерения качества, потребитель несет издержки по созданию такого формата. При этом, даже по-

¹⁰¹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. С. 125.

¹⁰² Понятие мериторных благ введено Р. Масгрейвом в 1959 г. в книге «Теория общественных финансов».

¹⁰³ Nelson P. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. No. 78. P. 311–329; Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: Учебник для студентов вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 233–234.

лучив сигнал от рынка, потребитель не может быть полностью уверен в реальном уровне качества доверительных благ¹⁰⁴.

В числе смешанных благ выделяют *перегружаемые блага*, потребление которых неизбежно только до определенного уровня потребления (дорога, мост, тоннель и др.), а превышение этого определенного уровня (точка перегрузки) означает для дополнительных потребителей ограничение доступа¹⁰⁵. Существуют также *блага ограниченного доступа* (*клубные блага*), на которые легко назначить цены.

Обширной категорией благ являются так называемые *квазиобщественные блага*, представляющие собой исключаемые блага совместного потребления, создаваемые в отраслях естественных монополий. В этих благах больше свойств частного блага и меньше характерных свойств общественного блага.

Отличительной особенностью большинства общественных благ является их предоставление **в форме услуги**. В отличие от материального вещного товара с однозначными физическими свойствами, осязаемостью и определяемыми показателями качества, услуга, во-первых, не вещь и не осязаема и, во-вторых, представляет собой процесс, деятельность. Из этого следует ряд социально-экономических признаков, оказывающих непосредственное влияние на организацию их предоставления.

К таким признакам относятся:

- одновременность производства и потребления услуги;
- непосредственное участие потребителя в производстве услуги;
- неоднородность и вариативность потребляемых ресурсов и результатов;
- отсутствие передачи права собственности на услугу;
- неопределенность или многомерность качества.

Все мериторные (социальные) блага, а также многие квазиобщественные блага являются услугами.

Следует отметить, что в экономической теории отсутствует общепринятое разграничение понятий *услуги* и *работы*, чаще всего их отождествляют и включают в общее понятие *услуг*.

Рассмотренные характеристики общественных услуг порождают *сложность оценки их эффективности*. Поскольку выявление индивидуальной предельной полезности и спроса на общественные товары и услуги на практике трудноосуществимо, можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих в определенной мере объективировать этот процесс (опросы, демографические прогнозы, относительные оценки, рейтинги). Принятие решений об эффективности и объемах предоставления общественных благ неизбежно носит *политический характер*. При этом при-

¹⁰⁴ Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.

¹⁰⁵ Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2005. С. 67–73.

нятие политических решений должно учитывать масштабы и долгосрочность *внешних эффектов*, которые различаются для разных типов благ.

Перечисленные особенности смешанных общественных благ обуславливают **вариативность их предоставления и финансирования**, означающую возможность как государственного, так и частного их производства (предоставления) и обеспечения (финансирования). Как утверждает крупнейший специалист в сфере общественных финансов Р. Масгрейв, «если мы говорим, что общественные блага обеспечиваются государством, то подразумевается, что они профинансированы из бюджета и находятся в свободном доступе. А то, как именно они были произведены, не имеет никакого значения»¹⁰⁶.

Таким образом, важными **выводами теории общественных благ, непосредственно влияющими на механизмы предоставления общественных услуг, масштабы и структуру государственного сектора, являются положения:**

- о возможной платности предоставления смешанных общественных благ;
- о вариативности предоставления и обеспечения (финансирования) смешанных общественных благ;
- об отсутствии однозначных критериев оценки их эффективности;
- о политическом характере решений об объемах предоставления общественных благ.

Р. Масгрейв писал: «Ядро теории государственного сектора образует вопрос о том, какие услуги должны обеспечиваться государством и в каких масштабах»¹⁰⁷. Отсюда следует многообразие возможных институциональных форм и финансовых механизмов предоставления общественных благ, однако с учетом рассмотренной выше их специфики.

Практика предоставления общественных благ / государственных услуг в зарубежных странах подтверждает данное положение многообразием используемых моделей. Это производство их в рамках государственных организаций, приобретение государственных услуг у коммерческих или некоммерческих организаций, создание частно-государственных партнерств и иных форм совместного предоставления государственных услуг, прямое финансовое обеспечение потребителей в целях самостоятельного выбора ими поставщика услуг (табл. 1).

При этом общими тенденциями в ходе осуществляемых во многих странах масштабных реформ управления общественными финансами были уход государства из многих сфер деятельности, изменение модели управления и финансирования учреждений, предоставляющих государственные услуги. Получила развитие парадигма нового государственного менеджмента, включающая в том числе переход от управления затратами к управлению результатами¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. С. 87–89.

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Lester M.S. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. New York: Oxford University Press, 2002. P. 1–47.

Таблица 1

Формы предоставления и финансирования общественных благ / государственных услуг

| Тип блага (услуги) | | Характеристики | Отраслевые примеры | Форма предоставления | | | Способ финансирования | | |
|--|---|---|--|-------------------------|---------------|-----------|--------------------------|---------|------------------------|
| | | | | государственная | частная и НКО | смешанная | государственный | частный | оплата потребителем |
| Чистое общественное блага | Национальный уровень | Полная неконкурентность, совместное пользование при полной неубываемости потребления, неделимость, полная неисключаемость в предоставлении блага | Национальная оборона, охрана окружающей среды, законодательство | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| | Региональный/ муниципальный уровень | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| Смешанное перегружаемое благо | | Совместный характер потребления с разной степенью исключаемости и убываемости благ | Неубываемость до определенного уровня потребления и снижение после этого уровня | ✓ | ✓ | | ✓ | | Частично |
| Смешанное благо ограниченного доступа (клубное) | | Совместный характер потребления с разной степенью исключаемости и убываемости благ | Услуги спортивных клубов, пляжи, парки | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Окончание табл. 1

| Тип блага (услуги) | Характеристики | Отраслевые примеры | Форма предоставления | | | Способ финансирования | | |
|----------------------------|--|--|-------------------------|---------------|-----------|--------------------------|---------|------------------------|
| | | | государственная | частная и НКО | смешанная | государственный | частный | оплата потребителем |
| Смешанное мериторное благо | Совместное/индивидуальное потребление, высокая исключаемость и убываемость объема и качества потребления. Долгосрочный внешний эффект и доверительный характер блага | Культура, наука, здравоохранение, образование | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Квазиобщественное благо | Совместный характер потребления услуг сетевого вида производства, естественные монополии. Высокая исключаемость и убываемость продукции несетевого производства | Ж/д транспорт, телекоммуникационная связь, ЖКХ, электро-, водо-, газо-, тепло-, энергоснабжение, управление жилым фондом | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Ключевыми направлениями преобразований являлись:

- создание конкурентной среды для производителей государственных услуг и сокращение непосредственного участия государства в производстве традиционно государственных услуг и товаров;

- расширение контрактных отношений между государством и негосударственными организациями по поводу оказания (поставки) государственных услуг;

- перенесение на государственные/автономные, полугосударственные организации, предоставляющие государственные услуги, принципов и подходов, характерных для функционирования организаций коммерческого сектора;

- перенос акцентов с контроля деятельности учреждений и их ресурсов на удовлетворение запросов потребителей государственных услуг.

Наряду с этим за рубежом активно используется практика передачи в руки негосударственных организаций не только функций по предоставлению государственных услуг, но и отдельных функций государственного управления. Примерами таких организаций являются автономные советы по искусству, науке и образованию, состоящие из авторитетных экспертов и выполняющие функции реализации государственной политики в соответствующей сфере¹⁰⁹.

Широкое распространение в государственном секторе получили контрактные отношения между министерствами и ведомствами или организациями, способствующими непосредственно предоставлению государственных услуг с привлечением как государственных, так и негосударственных исполнителей. Тенденция в развитии контрактных отношений — усиление конкурсных методов отбора предложений, когда претендентами могут выступать как государственные, так и негосударственные организации, и победителем оказывается претендент, предложивший наиболее выгодные условия. Наиболее широко контрактные отношения в государственных структурах распространены в Новой Зеландии¹¹⁰.

Эксперты Всемирного банка отмечают, что в последние годы все более распространенной практикой в разных странах стало привлечение к оказанию финансируемых государством услуг некоммерческих организаций и организаций гражданского общества (ОГО)¹¹¹. В категорию ОГО могут попа-

¹⁰⁹ Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development // worldbank.org. Washington, 2017. <<http://www.worldbank.org/en/topic/education>> (дата обращения: 27.03.2017).

¹¹⁰ Курляндская Г.В., Арлашкин И.Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. 2012. № 9. С. 18–22.

¹¹¹ Irish L., Lester M.S., Simon K.W. Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad // worldbank.org. Washington, 2017. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (дата обращения: 27.03.2017).

дать различные организации, в том числе значительная часть университетов, больниц, домов престарелых, учреждений по оказанию социальных услуг, центров трудоустройства, оркестров и т.д.

Наибольших размеров некоммерческий сектор достигает в более развитых странах Западной Европы и Северной Америки (таких как Нидерланды, Бельгия, Ирландия, Великобритания и Канада). Так, численность работников ОГО составляет в Нидерландах свыше 15% экономически активного населения¹¹².

В зарубежной литературе отмечаются следующие преимущества для государства при использовании аутсорсинга для оказания государственных услуг:

- повышение качества услуг благодаря снижению масштабов и более оперативной реакции коммерческих и некоммерческих организаций;
- способность мобилизовать дополнительные ресурсы в виде частных взносов и волонтерской работы (для ОГО);
- способность переложить часть стоимости услуг на пользователей (сборы и платежи за оказание услуг);
- применение инновационных решений для трудноразрешимых проблем;
- раннее выявление проблем, требующих решения;
- стимулирование социального капитала;
- более гибкое реагирование на проблемы без необходимости выстраивания масштабной государственной бюрократии.

Вместе с тем зарубежный опыт подтверждает, что любая форма аутсорсинга оказания государственных услуг, означающая передачу функции управления от государства коммерческим или некоммерческим организациям, связана с управленческой проблемой координации полномочий и контроля (ответственности). В отличие от государственных структур, где эти вопросы решаются путем установления должностных функций и регламентов и для контроля используются рычаги прямого административного подчинения, взаимоотношения государства с негосударственными организациями основываются на договорных отношениях, в которых должны быть предусмотрены разнообразные аспекты предоставления государственных услуг. Так, «необходимо обеспечить согласованность действий во множестве точек сложных цепочек принятия решений, а разнородные организации должны быть объединены в эффективные сети, способные вести интегрированную деятельность. Все это требует новых процессов и новых навыков, которые существенно отличаются от того, что характерно для традиционного государственного управления»¹¹³.

¹¹² *Irish L., Lester M.S., Simon K.W.* Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad // [worldbank.org](http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad). Washington, 2017. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (дата обращения: 27.03.2017).

¹¹³ Там же.

Зарубежный опыт показывает, что привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных услуг создает проблему ответственности, поскольку такое привлечение неизбежно приводит к определенной потере контроля со стороны государственных органов.

В качестве рычагов, снижающих риски потери управляемости и контроля результатов деятельности негосударственных организаций, используется широкий набор инструментов. Классическим примером такого инструмента является соглашение об оказании государственных услуг, включающее детальные наборы целевых показателей для организаций. В системе целевых показателей могут отражаться как программные общенациональные цели в соответствующей сфере, так и конкретные задачи конкретного учреждения.

В ряде стран в качестве обязательных контролируемых параметров деятельности учреждений, получающих государственное финансовое обеспечение на оказание государственных услуг, устанавливаются оплата труда, командировочные, представительские расходы. При этом важнейшей функцией государства остается утверждение стандартов предоставления государственных услуг и контроль за их реализацией.

Финансовое обеспечение государственных услуг в зарубежной практике характеризуется разнообразием институтов, каналов и форм. Наряду с государственными органами управления в ряде стран указанные выше экспертные советы осуществляют функции по распределению финансирования (грантов) между профильными организациями.

Так, Совет по финансированию высших учебных заведений Англии (HEFCE) преследует следующие цели:

- обеспечение подотчетности и пропорциональности финансирования;
- деятельность во имя интересов общества, открытость, справедливость, беспристрастность и объективность;
- выполнение функции эффективного посредника между правительством и сектором высшего образования и в этом качестве проведение эффективной государственной политики¹¹⁴.

Совет определяет объемы финансирования каждого из учреждений высшего образования исходя из общей суммы ассигнований, утвержденной министерством. Его миссия звучит следующим образом: «Мы создаем и поддерживаем условия для системы высшего образования, являющейся ведущим мировым лидером».

Финансовое обеспечение государственных услуг осуществляется по двум основным вариантам: на формульно-нормативной основе, а также на основе конкурсного распределения средств. При этом как нормативный, так и конкурсный метод может быть в той или иной степени привязан к результатам деятельности. В отраслях, предоставляющих социальные услуги, финансовое

¹¹⁴ Higher education in England // [hefce.ac.uk](http://www.hefce.ac.uk/analysis/HEinEngland/). Bristol, 2017. <<http://www.hefce.ac.uk/analysis/HEinEngland/>> (дата обращения: 27.03.2017).

обеспечение в большинстве случаев является нормативно-подушевым с учетом факторов, влияющих на стоимость оказания услуги.

Так, в Новой Зеландии независимо от типа школы устанавливается единый базовый норматив финансирования на обучающегося, к которому могут применяться корректирующие коэффициенты, учитывающие территориальные и иные особенности. Кроме того, выделяется грант на содержание здания и имущества школы, размер которого зависит от масштаба земельных участков и имущественного комплекса, а также предоставляются специальные гранты на дополнительное оборудование, на компенсацию больничных преподавателям, на поддержку отдельных категорий обучающихся, стипендии и др.¹¹⁵ Информация о методике расчета и составляющих финансового обеспечения находится в открытом доступе; каждая школа может рассчитать на калькуляторе полагающийся ей объем финансирования.

В Англии распределение финансирования государственных грантов между вузами осуществляется HEFCE по формуле, представляющей собой произведение следующих величин¹¹⁶:

- нормативов финансового обеспечения по стоимостным группам;
- объема приведенного контингента, полученного от учреждений;
- корректирующих коэффициентов.

В основе нормирования — стоимостные группы специальностей, учитывающие различия затрат на обучение. Выделяются пять стоимостных групп: А, В, С1, С2 и D. К группе А относятся медицинские и ветеринарные специальности; к группе В — специальности, включающие точные, инженерные и технологические дисциплины, требующие специального лабораторного оборудования; к группе С1 — археология, творческие дисциплины, информационные технологии, системные науки, программное обеспечение, исследования в области СМИ; к группе С2 — специальности, для изучения которых требуется лабораторное, студийное или полевое оборудование (география, математика, иностранные языки или психология). Наконец, группа D включает специальности, изучение которых происходит в аудиториях и не требует специального оборудования (гуманитарные, экономика и бизнес, социальные науки).

Кроме того, учитывается форма обучения студентов: повышающие коэффициенты предусмотрены, например, для студентов, которые осваивают учебные курсы, превышающие стандарт по объему учебной нагрузки, или для студентов, обучающихся по очно-заочной и заочной формам обучения. Далее идет группа факторов, обусловленных спецификой самого учебного заведения. В связи с более высокими расходами в столице дополнительное финансовое обеспечение получают вузы, расположенные в Лондоне. Также

¹¹⁵ Operational funding components // education.govt.nz. Wellington, 2017. <<http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/>> (дата обращения: 27.03.2017).

¹¹⁶ Там же.

повышающий коэффициент имеют небольшие вузы, так как считается, что они несут больший объем административных и общехозяйственных расходов в расчете на одного студента, а также вузы, располагающиеся в старых и имеющих историческую ценность зданиях, поскольку они несут большие расходы на содержание таких зданий.

При этом нормативы в зарубежных странах используются **в целях финансового планирования**. Не предполагается соответствие им в практической деятельности организаций при распределении ресурсов.

Отдельной моделью является прямое финансирование потребителей по принципу «деньги следуют за потребителем». Инструментами такого финансирования выступают потребительские субсидии, а также ваучеры, или финансовые поручительства государства, предоставляемые определенным категориям потребителей социальных услуг для представления в выбранные ими учреждения.

При анализе политики в области финансового обеспечения организаций высшего образования стран Евросоюза «диверсификация источников финансирования» была отмечена в качестве стратегического приоритета в 19 странах, «решение вопросов финансирования путем создания партнерств» — в 18 странах, «прямая зависимость объема финансирования от достигнутых результатов» — в 17 странах, «предоставление большей автономии в вопросах управления финансами» — в 15 странах¹¹⁷.

Тенденция к автономизации государственных и иных учреждений также является неотъемлемым элементом современных реформ. Возрастает автономность организаций по отношению к государству, акцент переносится с контроля деятельности организации в целом и использования ресурсов к контролю результатов деятельности.

В соответствии с докладом Еврокомиссии, финансовое обеспечение из государственного бюджета австрийских университетов предполагает, что они могут использовать получаемые средства по своему усмотрению до тех пор, пока расходуют их в рамках своих обязанностей и в соответствии с соглашением об исполнении бюджета. Бюджет университетов состоит из двух частей: основного и гибкого бюджетов. Гибкий бюджет составляет 20% всего бюджета и рассчитывается на основе качественных и количественных показателей. Эти показатели относятся к достижению преподавательских, научных и социальных целей (количество выпускников, доход от научно-исследовательских проектов или доля женщин-профессоров и т.д.)¹¹⁸.

В странах Евросоюза центральные власти все больше внимания обращают на использование более точных и сложных инструментов для мониторинга

¹¹⁷ Higher Education Governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff // European Commission. Brussels, 2008. <http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).

¹¹⁸ Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education // European Commission. Brussels, 2010. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op70_en.htm> (дата обращения: 27.03.2017).

Таблица 2

Основные характеристики системы нового государственного управления

| Традиционное госуправление | Новое государственное управление |
|--|--|
| Инструменты прямого управления: государственные программы, административные рычаги | Инструменты косвенного регулирования: контрактация, гранты, ваучеры, социальное регулирование, общественный контроль |
| Управленческая иерархия | Сеть организаций |
| Государственная ИЛИ частная организация | Государственная И коммерческая И некоммерческая организации |
| Команды и контроль | Переговоры и убеждение |
| Управленческие навыки и процессы | Достижение результата за счет широкой совокупности инструментов и подходов |

и отчетности о результатах предоставления государственных услуг в различных сферах. При этом оценивание результатов деятельности осуществляют не только государственные структуры, но и потребители, возрастает роль общественного контроля. Важнейшей предпосылкой общественного контроля становится прозрачность деятельности организаций, предоставляющих государственные услуги.

В странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) реформы в системе социальных услуг осуществлялись в русле общемировых тенденций, однако с учетом сложившейся в дореформенный период институциональной структуры.

Так, в большинстве стран ЦВЕ здравоохранение частично приватизировано и медицинские услуги предоставляются в соответствии с различными моделями медицинского страхования, предполагающими обязательные отчисления из заработной платы. Несмотря на проведенные реформы, здравоохранение остается зоной ответственности государства. Медицинским страхованием охвачено более 90% населения, доступ к медицинским услугам является всеобщим и юридически, и фактически. Расходы на медицинское обслуживание неработающей части населения оплачиваются из государственного и местных бюджетов, которые также покрывают возникающие дефициты соответствующих страховых фондов и обеспечивают их устойчивую платежеспособность. Расходы на частное финансирование медицинской помощи в той или иной степени возросли во всех странах ЦВЕ, однако финансовое обеспечение из общественных фондов по-прежнему составляет преобладающую долю ресурсов здравоохранения.

По данным Л. Кука, среднее образование в школах, принадлежащих к общественному сектору, остается бесплатным и общедоступным. Финансо-

вое обеспечение дошкольных учреждений из общественных фондов значительно сократилось. Высшее и среднеспециальное образование по большей части приватизировано и является платным¹¹⁹.

Обобщая зарубежный опыт организации предоставления государственных услуг, можно отметить, что он органически вписывается в парадигму нового государственного управления, основные характеристики которой представлены в табл. 2¹²⁰.

3.3. ЗАДАЧИ, НАПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги
и новые вызовы / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой.
М.: НИУ ВШЭ, 2017. Разд. 2, с. 23—40

Логика российских реформ, сформированных Законом № 83-ФЗ, во многом созвучна рассмотренному выше международному опыту. Вместе с тем при разработке Закона № 83-ФЗ были учтены отличия российского бюджетного сектора от сферы государственных услуг в зарубежных странах с точки зрения институциональной структуры государственных и муниципальных государственных учреждений (далее — бюджетная сеть), степени вовлеченности частных и общественных институтов, менталитета потребителей.

Закон № 83-ФЗ основной целью провозглашает повышение качества и доступности государственных услуг, обеспечение эффективной деятельности государственных учреждений. Закон был направлен на решение задач, которые не удалось решить в рамках проведенных ранее преобразований государственных и муниципальных государственных учреждений.

Российская Федерация унаследовала громоздкую и трудноуправляемую сеть учреждений, не имеющих достаточных стимулов для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, эффективного использования бюджетных средств. Первые предложения по реформированию оказания государственных услуг были сформулированы в 2003 г. в проекте «Концепции реформирования бюджетного сектора», в котором было намечено преобразовать основную часть государственных и муниципальных учреж-

¹¹⁹ Кук Л. Государство в социальной сфере: уходит или остается? Итоги реформ в России и странах Центральной и Восточной Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 120—145.

¹²⁰ Lester M.S. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.

дений в юридические лица отдельных организационно-правовых форм — государственные и муниципальные автономные некоммерческие организации и специализированные государственные и муниципальные учреждения¹²¹.

Идеи «Концепции» частично были реализованы в принятом в 2006 г. Федеральном законе «Об автономных учреждениях» и в соответствующих поправках к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В соответствии с ними впервые в составе одной организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений были выделены два типа — автономные и бюджетные учреждения. Для автономных учреждений законодательно были введены такие инструменты, как государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение, определены права по использованию имущества.

В результате опыта регионов, в которых было создано достаточно большое число автономных организаций (Республика Татарстан, Тюменская область), была получена в целом положительная оценка их деятельности. Однако, несмотря на четкую финансово-правовую конструкцию автономных организаций, сама процедура преобразования учреждений в автономные оказалась слишком сложной. Общее число таких автономных учреждений оказалось незначительным как в большинстве регионов Российской Федерации, так и на федеральном уровне; реформа бюджетной сети на этом этапе была признана неудачной.

Исходя из положительного в целом опыта функционирования первых автономных учреждений, в 2010 г. с принятием Закона № 83-ФЗ был реализован иной подход для осуществления реформы. Был изменен сам статус бюджетного учреждения, оно получило гораздо более широкие финансово-экономические полномочия, приблизившие его по статусу к автономным. По умолчанию и в силу закона все бюджетные учреждения фактически переводились в новый тип государственных и муниципальных учреждений. Для сохранения возможности функционирования по традиционной схеме, более предпочтительной для выполнения учреждениями ряда государственных функций, одновременно был введен новый тип государственных и муниципальных учреждений — казенное учреждение, финансируемое по смете.

Реализация положений Закона № 83-ФЗ потребовала большой подготовительной работы, которая включала разработку нормативно-правовой и методической базы на уровне как учредителей государственных (муниципальных) учреждений, так и самих учреждений, осуществление комплекса практических мероприятий по переходу на работу в соответствии с государственными заданиями и изменившимся механизмом финансирования. В целях качественной подготовки к переходу на новые условия и принципы деятельности для федеральных органов исполнительной власти с 1 января 2011 г. по 1 января 2012 г., а для региональных и муниципальных органов — с 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г. был установлен переходный период.

¹²¹ «Концепция» официально не была утверждена.

В результате большинство государственных и муниципальных учреждений стали «новыми» бюджетными учреждениями. Так, в 2012 г. по завершении переходного периода, предусмотренного Законом № 83-ФЗ, из 190 тыс. государственных и муниципальных учреждений 120 тыс. имели статус бюджетных, 57 тыс. — казенных и 13 тыс. — автономных.

Для достижения сформулированных выше целей по повышению качества и доступности государственных услуг, обеспечению эффективной деятельности государственных и муниципальных учреждений в Законе № 83-ФЗ были поставлены следующие взаимосвязанные задачи:

- переход от управления затратами к управлению результатами деятельности учреждений;
- расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений;
- повышение объективности и прозрачности бюджетного планирования и результатов деятельности учреждений.

Основными инструментами для решения этих задач являются:

- государственное задание, в котором определяются планируемые результаты деятельности учреждений в части предоставления государственных услуг и работ;
- новый механизм финансового обеспечения учреждений посредством предоставления субсидии на выполнение государственного задания, заменяющий традиционное финансирование деятельности учреждения по смете;
- нормативное финансирование выполнения государственного задания на оказание государственных услуг и работ;
- план финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) как основной инструмент планирования деятельности и отчетности учреждений.

Для эффективного решения задач по переходу к управлению результатами на основе государственного задания, обеспечению объективности и прозрачности бюджетного планирования требовалось упорядочить однотипные государственные услуги и работы, сформировать объективные и прозрачные (с учетом отраслевой и региональной специфики) нормативные затраты на оказание государственных услуг и работ. При этом возникла необходимость разграничения государственных услуг и работ, которое, как отмечено выше, отсутствует в экономической теории.

В целях формирования государственным учреждениям государственного задания и его финансового обеспечения было принято следующее разграничение понятий государственных услуг и работ¹²²:

¹²² Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12–08–22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица — получателя услуги (например, реализация образовательных программ среднего профессионального образования, первичная медико-санитарная помощь, библиотечное обслуживание пользователей библиотеки);

работа — это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, создание театральной постановки, организация выставок и соревнований, благоустройство территории).

Данный подход, разработанный в практических целях бюджетного планирования, отличается от подхода, используемого в юридической литературе и практике. Так, в Налоговом кодексе Российской Федерации услуга трактуется как «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности», а работа — как «деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц»¹²³.

В повышении информационной прозрачности и открытости государственных (муниципальных) учреждений основная роль отводилась развитию информационных ресурсов, введению единых стандартов предоставления информации об их деятельности.

В период 2010–2015 гг. был принят широкий комплекс мер, включавших совершенствование законодательной базы, разработку и внедрение нормативно-правовых и финансовых инструментов, регулирующих деятельность бюджетных и автономных учреждений и их взаимоотношения с учредителем.

В итоге в деятельности бюджетной сети отмечаются определенные позитивные итоги, свидетельствующие о росте производительности учреждений при относительно сопоставимых результатах.

Для оценки эффективности преобразований важную роль играет характеристика структуры бюджетной сети по типам учреждений. Динамика и структура учреждений бюджетной сети в 2012–2016 гг. представлены в табл. 1.

За рассматриваемый период общее количество учреждений (здесь и далее под термином «учреждения» будут пониматься казенные, бюджетные и автономные учреждения) сократилось более чем на 19 тыс., или на 10%. Это произошло прежде всего за счет сокращения числа учреждений на региональном и муниципальном уровнях на 19,8 тыс., или на 11%. В то же время количество федеральных учреждений возросло на 670 ед., или на 6%.

При этом можно констатировать существенный рост автономных учреждений: на федеральном уровне — в 7,1 раза, на региональном и муници-

¹²³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 (Закон № 146-ФЗ).

Таблица 1

Количество и структура государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации

| Тип государственных и муниципальных учреждений | 2012 г. | | 2016 г. | | 2016 г. к 2012 г. | |
|---|---------|-----------|---------|-----------|-------------------|-------|
| | ед. | % к итогу | ед. | % к итогу | | % |
| Всего учреждений | 189 718 | — | 170 557 | — | | 89,9 |
| В том числе: | | | | | | |
| на федеральном уровне | 10 547 | 100 | 11 217 | 100 | | 106,4 |
| В том числе: | | | | | | |
| казенные | 6 161 | 58,4 | 5 279 | 47,1 | | 85,7 |
| бюджетные | 4 342 | 41,2 | 5 626 | 50,3 | | 129,6 |
| автономные | 44 | 0,4 | 312 | 2,8 | | 7,09 |
| на региональном и муниципальном уровне | 179 171 | 100 | 159 340 | 100 | | 88,9 |
| В том числе: | | | | | | |
| казенные | 50 960 | 28,4 | 40 661 | 25,5 | | 79,8 |
| бюджетные | 115 561 | 64,5 | 101 869 | 63,9 | | 88,1 |
| автономные | 12 650 | 7,1 | 16 810 | 10,6 | | 132,9 |

Источник: Федеральное казначейство <www.goskazna.ru>.

пальном — в 1,33 раза. Доля казенных учреждений снизилась на федеральном уровне с 58% в 2012 г. до 47% в 2016 г., а на региональном и муниципальном уровнях — соответственно с 28,4 до 25,5%. Доля бюджетных учреждений выросла на федеральном уровне с 41,2 до 50,16%, а на региональном и муниципальном — незначительно снизилась.

Такая динамика свидетельствует о том, что как качественная, так и количественная трансформация бюджетной сети в целом осуществлялась в соответствии с концепцией Федерального закона № 83-ФЗ.

Определенные изменения произошли и в структуре доходов учреждений (табл. 2).

За рассматриваемый период в учреждениях регионов и муниципалитетов существенно выросли поступления от приносящей доход деятельности. Их величина за 4 года выросла в 1,65 раза и достигла 589,7 млрд руб. В федеральных учреждениях возросла доля субсидий на выполнение государственного задания. В целом же наблюдается стабильно высокая доля доходов учреждений, получаемых ими в виде субсидий на выполнение государственных (муниципальных) заданий. Это означает, что весомая доля финансовых ресурсов планируется и используется в расчете на единицу результата деятельности учреждений.

Данные о структуре бюджетной сети в разрезе типов учреждений, отраслей и уровней публичной власти представлены в табл. 3.

В докладе Минфина России для расширенной коллегии Министерства финансов России отмечается, что «реструктуризация бюджетной сети в субъектах Российской Федерации привела к тому, что среди государственных учреждений субъектов РФ приоритетное положение принадлежит бюджетным учреждениям, доля которых составляет более 60%»¹²⁴.

С учетом того что подавляющая часть учреждений сосредоточена в сфере образования, культуры и кинематографии, здравоохранения, физической культуры и спорта, а также социального обеспечения (в 2015 г. к этой категории принадлежали 84% числа всех учреждений, а в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах — 87%), первоочередное значение приобретает оценка именно данных секторов. Как следует из данных табл. 3, в отраслях, оказывающих основные бюджетные услуги, 22,2% общего количества учреждений составляют казенные, 68,3% — бюджетные и 9,5% — автономные бюджетные учреждения, что положительно отличается от общих по бюджетному сектору сведений.

В целом по учреждениям бюджетной сферы наблюдается сокращение численности бюджетников в расчете на 10 тыс. человек населения. По данным Росстата, за период с 2010 по 2014 г. численность бюджетников региональных и муниципальных учреждений в расчете на 10 тыс. человек населе-

¹²⁴ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов России. <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (дата обращения: 27.03.2017).

Таблица 2

**Доходы бюджетных и автономных учреждений
(без учета субсидий на капитальные вложения)**

| | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Общий объем доходов БУ и АУ, млрд руб. | 5072,1 | 5605,2 | 6247,9 | 6565,8 |
| В том числе: | | | | |
| федеральных, млрд руб. | 1352,9 | 1384,6 | 1549,4 | 1568,6 |
| % | 26,7 | 24,7 | 24,8 | 23,9 |
| региональных и муниципальных, млрд руб. | 3719,2 | 4220,6 | 4698,5 | 4997,2 |
| % | 73,3 | 75,3 | 75,2 | 76,1 |
| Из общего объема доходов БУ и АУ, %: | | | | |
| субсидии на госзадание | 51,2 | 52,0 | 51,9 | 52,0 |
| средства ОМС | 16,2 | 20,0 | 20,7 | 21,9 |
| субсидии на иные цели | 14,8 | 11,5 | 10,2 | 7,7 |
| бюджетные инвестиции | 0,6 | 0,7 | 1,4 | 0,9 |
| приносящая доход деятельность | 17,2 | 15,8 | 15,8 | 17,5 |
| Из общего объема доходов федеральных БУ и АУ, %: | | | | |
| субсидии на госзадание | 41,1 | 46,7 | 44,3 | 47,3 |
| средства ОМС | 1,3 | 1,9 | 2,8 | 4,1 |
| субсидии на иные цели | 19,5 | 15,8 | 16,7 | 11,5 |
| бюджетные инвестиции | 0,0 | 0,0 | 3,1 | 1,6 |
| приносящая доход деятельность | 38,1 | 35,6 | 33,2 | 35,4% |
| Из общего объема доходов региональных и муниципальных БУ и АУ, %: | | | | |
| субсидии на госзадание | 54,9 | 53,7 | 54,5 | 53,5 |
| средства ОМС | 21,6 | 26,0 | 26,6 | 27,5 |
| субсидии на иные цели | 13,1 | 10,0 | 8,0 | 6,5 |
| бюджетные инвестиции | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |
| приносящая доход деятельность | 9,6 | 9,4 | 10,1 | 11,8 |

ния сократилась на 7% (с 859 до 802 тыс.). Данная динамика соответствует задаче повышения производительности труда в отраслях социальной сферы, поставленной в дорожных картах, разработанных в отраслях социальной сферы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

Таблица 3

Количество учреждений по отраслям, видам и уровням публичной власти в 2015 г.

| | Всего учреждений, тыс. ед. | В том числе распределение по типам учреждений, % | | | Федеральные учреждения, тыс. ед. | В том числе распределение по типам учреждений, % | | | Региональные и муниципальные учреждения, тыс. ед. | В том числе распределение по типам учреждений, % | | |
|-------------------------------------|----------------------------|--|------|-------|----------------------------------|--|------|------|---|--|------|------|
| | | КУ* | БУ** | АУ*** | | КУ* | БУ** | АУ | | КУ | БУ | АУ |
| Всего | 165,1 | 26,5 | 63,9 | 9,6 | 8,6 | 45,2 | 53,4 | 1,4 | 156,5 | 25,4 | 64,5 | 10,0 |
| Из них: | | | | | | | | | | | | |
| защиты населения и территории от ЧС | 2, 1 | 83,2 | 16,3 | 0,4 | 1,1 | 85,0 | 15,0 | 0,0 | 1,0 | 81,4 | 17,8 | 0,9 |
| здравоохранения | 8,7 | 9,3 | 81,9 | 8,8 | 0,9 | 27,5 | 71,7 | 0,8 | 7,8 | 7,2 | 83,1 | 9,7 |
| культуры и кинематографии | 23, 1 | 32,2 | 60,4 | 7,4 | 0,5 | 30,8 | 68,5 | 0,7 | 22,6 | 32,3 | 60,2 | 7,6 |
| национальной обороны | 1,4 | 26,1 | 61,2 | 12,7 | 0,2 | 86,1 | 13,3 | 0,6 | 1,2 | 18,1 | 67,7 | 14,3 |
| образования | 97,1 | 20,6 | 70,1 | 9,3 | 1,6 | 27,0 | 68,0 | 5,1 | 95,5 | 20,5 | 70,1 | 9,4 |
| социального обеспечения | 5, 9 | 29,3 | 58,8 | 11,9 | 0,1 | 94,0 | 6,0 | 0,0 | 5,7 | 28,2 | 59,7 | 12,1 |
| труда и занятости населения | 1, 9 | 94,3 | 4,2 | 1,5 | 0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 1, 9 | 94,3 | 4,2 | 1,5 |
| физической культуры и спорта | 4,5 | 19,2 | 58,1 | 22,7 | 0 | 16,7 | 72,2 | 11,1 | 4,5 | 19,2 | 58,0 | 22,8 |

* КУ — казенные учреждения.

** БУ — бюджетные учреждения.

*** АУ — автономные учреждения.

07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»¹²⁵.

В учреждениях дошкольного образования наблюдалось увеличение числа воспитанников на одного педагогического работника с 10,9 в 2013 г. до 11,2 в 2015 г., в учреждениях общего образования — соответственно с 11,6 до 12 обучающихся на одного педагогического работника.

В здравоохранении тоже отмечалось общее сокращение инфраструктуры оказания услуг при существенно меньших темпах оптимизации относительно количества медицинского персонала, что продемонстрировано в табл. 4.

Представленная информация свидетельствует о росте производительности труда, о повышении уровня оплаты труда, об осуществлении приносящей доход деятельности бюджетными и автономными учреждениями и о преобладании новых бюджетных учреждений в бюджетном секторе, что характеризует позитивные сдвиги в его деятельности. Таким образом, судя по формальным признакам, в целом реформа состоялась.

Однако расширение критериев оценки деятельности бюджетного сектора, в частности, сопоставление с лучшей мировой практикой и с аналогичными коммерческими организациями, включение в оценку таких показателей, как эффективность бюджетных расходов, использование имущественных комплексов и движимого имущества, оценка качества услуг, качества финансового управления, конкурентоспособности и др., свидетельствует о том, что при наличии в каждой отрасли успешно работающих бюджетных и автономных учреждений **реформы пока не дали должных результатов**.

Так, к нерешенным проблемам относятся недостаточное улучшение качества государственных услуг и работ и все еще низкая относительно международных стандартов производительность труда в бюджетном секторе. Доля работников бюджетного сектора в Российской Федерации (не включая работников органов государственной власти, госкомпаний, военнослужащих) выше средней по странам ОЭСР. При этом их производительность труда ниже, чем в странах ОЭСР. Например, в Российской Федерации число учителей на 1 тыс. учеников в средней школе и число врачей на 10 тыс. человек в 1,6 раза превышают среднее значение по странам ОЭСР¹²⁶.

¹²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; План мероприятий (дорожная карта) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2599-р; План мероприятий (дорожная карта) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 722-р.

¹²⁶ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». М.: Министерство финансов России, 2015. <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).

**Динамика численности врачей, среднего медицинского персонала
и количество больничных коек на 10 000 человек**

| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Численность врачей на 10 000 человек | 50,1 | 51,2 | 49,1 | 48,9 | 49,0 | 45,9 |
| Численность среднего медицинского персонала на 10 000 человек | 105,6 | 107,0 | 106,1 | 105,7 | 104,3 | 105,8 |
| Количество больничных коек на 10 000 человек | 93,8 | 94,2 | 92,9 | 90,6 | 86,6 | 83,4 |

Источник: Росстат. <www.gks.ru>.

При этом необходимо учитывать, что положительная динамика производительности труда в отраслях социальной сферы сама по себе не может свидетельствовать о повышении эффективности бюджетных расходов. Очевидно, что сокращение числа врачей на 10 000 человек получает позитивную оценку только в случае опережающего роста технической оснащённости, повышения квалификации врачей, использования современных технологий оказания медицинской помощи; важную роль имеет достаточная оснащённость врачей средним медицинским персоналом. Аналогично увеличение числа обучающихся и воспитанников в образовательных организациях на одного педагога должно сопровождаться внедрением современных технических средств и образовательных методик.

Особо следует отметить ситуацию в российских регионах, которая характеризуется неравномерностью распределения казенных, бюджетных и автономных учреждений по субъектам РФ (см. Приложение). Как указывалось выше, трансформация сети бюджетных учреждений в субъектах РФ и муниципальных образованиях осуществлялась не только и не столько на основании положений федерального законодательства, сколько исходя из собственного выбора наиболее удобной (по тем или иным причинам) модели.

В отличие от ситуации 2006–2010 гг., когда создавались автономные учреждения, Закон № 83-ФЗ требовал от региональных (а также от реализующих соответствующие указания муниципальных) органов власти достаточно сложных действий по преобразованию прежних бюджетных учреждений в «новые» казенные учреждения. То есть наиболее «реформаторскими» могли оказаться субъекты РФ, которые не предпринимали никаких действий, а наименее «реформаторскими» — субъекты РФ, воспользовавшиеся своими полномочиями по созданию в массовом порядке казенных учреждений.

Наиболее объективным критерием выбора стратегического направления реформы бюджетного сектора является доля казенных учреждений в общем количестве государственных и муниципальных учреждений (табл. 5).

Таблица 5

Группировка субъектов Российской Федерации по доле казенных учреждений в общем количестве государственных и муниципальных учреждений (2015 г.)

| Доля казенных учреждений, % | | Субъекты Российской Федерации (в порядке увеличения доли казенных учреждений) |
|-------------------------------------|-----------------------------|---|
| интервал (значение доли) | среднее значение доли | |
| Менее 10% (низкая доля) | 7,9 | Республика Татарстан, Липецкая область, Республика Тыва, Забайкальский край, Вологодская область, Чувашская Республика, Тюменская область, Республика Башкортостан, Новгородская, Ростовская области, Республика Бурятия, г. Санкт-Петербург, Республика Коми (всего 13) |
| От 10 до 20% (ниже средней доли) | 15,3 | Республика Марий Эл, Брянская, Калининградская, Пензенская, Оренбургская, Орловская области, Чукотский автономный округ, Мурманская, Ярославская области, г. Москва, Республика Мордовия, г. Севастополь, Самарская область, Республика Крым, Белгородская, Архангельская, Саратовская, Смоленская, Рязанская, Кемеровская, Нижегородская, Московская области, Пермский край, Псковская область, Республика Хакасия, Республика Алтай, Удмуртская Республика, Омская область, Краснодарский край, Республика Адыгея (Адыгея) (всего 30) |
| От 20 до 30% (средняя доля) | 24,5 | Сахалинская, Томская, Тамбовская, Тверская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Амурская область, Республика Саха (Якутия), Владимирская область, Камчатский край, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Хабаровский край, Астраханская область, Приморский край (всего 14) |
| От 30 до 50% (выше средней доли) | 36,5 | Свердловская область, Чеченская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Магаданская область, Алтайский край, Челябинская, Ленинградская, Ивановская области, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия, Иркутская область (всего 11) |
| Свыше 50% (высокая доля) | 62,3 | Ульяновская, Волгоградская, Тульская области, Еврейская автономная область, Калужская, Новосибирская области, Республика Калмыкия, Ставропольский край, Республика Ингушетия, Костромская область, Республика Дагестан, Воронежская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курская, Кировская, Курганская области, Кабардино-Балкарская Республика (всего 17) |

Источник: Составлено А.Г. Бирюковым по данным Приложения.

При средней по субъектам РФ доле казенных учреждений 26,5% значение данного параметра варьирует от 5,9% в Республике Татарстан до 83% в Кабардино-Балкарской Республике, что, по нашему мнению, не может быть объяснено исключительно объективными факторами.

Следует отметить, что повышенная доля казенных учреждений в целом характерна для субъектов РФ с более высоким уровнем дотационности, и, наоборот, меньшее относительное количество казенных учреждений свойственно в первую очередь регионам, обладающим значительными финансово-экономическими ресурсами¹²⁷.

Таким образом, определенная корреляция между уровнем дотационности регионов и долей казенных учреждений в составе бюджетного сектора отмечается именно среди субъектов РФ с наименее развитым экономическим потенциалом. Для территорий, для которых финансовая помощь из федерального бюджета менее значима, наблюдаются качественно иные показатели хода бюджетной реформы, т.е. не обнаружено прямой зависимости между долей дотаций в доходах и относительным количеством казенных учреждений.

Можно предположить, что субъекты РФ с более высокой финансовой самостоятельностью, во-первых, имеют меньше финансовых ограничений для реального внедрения нормативно-подушевых принципов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, во-вторых, обладают большим потенциалом для реформирования бюджетной сети и относительно более широкими возможностями для сохранения влияния на формально более самостоятельные бюджетные и автономные учреждения, что снижает для них риски потери управляемости подведомственной сетью. Однако это правило действует не всегда и не в обязательном порядке.

Кроме того, определенное влияние оказывают и объективные факторы. В частности, более высокая доля сельского населения и большая степень дисперсности расселения, как правило, характерные для дотационных субъектов РФ, должны подталкивать региональные и местные органы власти к созданию казенных учреждений, тогда как в регионах с высокой долей городского населения, особенно в больших городах, имелись предпосылки для начала перехода к внедрению принципа «деньги следуют за потребителем».

Придерживаясь той же группировки субъектов РФ, удалось определить зависимость между долей казенных учреждений и другими параметрами (табл. 6).

Так, подтверждается гипотеза о высокой степени влияния доли дотаций в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на структуру бюджетной сети в регионах с наименьшим экономическим потенциалом. Для трех выбранных групп (образованных по доле дотаций в доходах) наблюдается прямо пропорциональная зависимость между этими показателями. Однако

¹²⁷ Однако и здесь есть исключения. Например, для высокодотационных Бурятии и Тывы доля казенных учреждений крайне мала — составляет 9 и 7% соответственно.

Таблица 6

**Оценка корреляции между долей казенных учреждений
и некоторыми параметрами по субъектам РФ в 2015 г.**

| Соотношение доли казенных учреждений и доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ | | | |
|---|-----------------------------|--|-------------------------|
| В среднем по группе регионов, где доля дотаций в доходах составляет, %: | Доля казенных учреждений, % | Доля дотаций в доходах, % | Коэффициенты корреляции |
| менее 10 | 23,5 | 1,5 | 0,09 |
| от 10 до 25 | 33,6 | 14,9 | 0,09 |
| более 25 | 38,5 | 34,4 | –0,31 |
| В среднем по регионам | 26,5 | 5,0 | |
| Соотношение доли казенных учреждений и отношения регионального и муниципального долга к доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ | | | |
| В среднем по группе регионов, где отношение долга к доходам составляет, %: | Доля казенных учреждений, % | Отношение долга к доходам в доходах, % | Коэффициенты корреляции |
| менее 25 | 24,8 | 9,9 | 0,34 |
| от 25 до 50 | 31,5 | 34,6 | 0,04 |
| более 50 | 22,9 | 59,8 | 0,07 |
| В среднем по регионам | 26,5 | 28,9 | |
| Соотношение доли казенных учреждений и доли городского населения субъектов РФ | | | |
| В среднем по группе регионов, где доля городского населения составляет, %: | Доля казенных учреждений, % | Доля городского населения, % | Коэффициенты корреляции |
| до 60 | 34,6 | 48,5 | –0,18 |
| от 60 до 75 | 24,3 | 67,7 | 0,14 |
| свыше 75 | 25,5 | 81,7 | –0,26 |
| В среднем по регионам | 26,5 | 74,1 | |

Источник: Расчеты А.Г. Бирюкова по данным Приложения.

масштабы такой зависимости незначительны, а коэффициенты корреляции не позволяют однозначно определить наличие жесткой связи между экономическим потенциалом и структурой бюджетной сети.

Определенные подтверждения получены и в отношении уровня урбанизации соответствующих регионов, в первую очередь в отношении субъектов РФ со значительной долей сельского населения (здесь присутствие казенных учреждений отмечается в гораздо большей мере, чем в иных регионах).

При этом в отношении уровня государственного долга субъектов РФ и муниципального долга однозначных выводов сделать нельзя, что может быть объяснено той же субъективной природой данных решений. В отношении как хода и масштабов реформы бюджетного сектора, так и масштабов и условий привлечения заимствований субнациональные власти реализовали собственную политику без существенных ограничений объективного характера.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что изменение подходов к организации, управлению, структуре и технологии функционирования бюджетного сектора в значительной степени определяется политикой органов власти субъектов РФ.

Важным критерием оценки эффективности преобразований является соотношение расходов бюджетной системы с результатами, выраженными в количестве и качестве предоставляемых услуг. За последние 15 лет общие расходы бюджетной системы на социальную сферу в номинальном выражении выросли в 28 раз, в реальном выражении — в 5,1 раза, однако это не привело к соответствующему росту объема, доступности и качества государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Это означает, что при определенных позитивных сдвигах в бюджетном секторе, включая повышение прозрачности и качества бюджетного планирования, расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений, задача повышения качества государственных услуг и работ, эффективного использования бюджетных средств и результативности бюджетных и автономных учреждений остается актуальной.

При этом объективной преградой, затрудняющей проведение количественных и качественных оценок результатов преобразований, является, во-первых, отсутствие качественной статистики учреждений бюджетного сектора и, во-вторых, недостаточное распространение практики мониторинга деятельности учреждений в новых условиях. Отсутствие объективной картины, позволяющей оценить процесс внедрения новых инструментов и результативность реформы, повышает также вероятность принятия неэффективных решений, касающихся траектории ее дальнейшего развития. Следует согласиться с мнением И.В. Абанкиной о том, что «при внедрении современной модели финансирования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений ключевой задачей становится мониторинг происходящих изменений. Принимаемые на его основе управленческие решения позволяют снижать риски, такие как ухудшение финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся из-за объективных демографических факторов, неадекватной структуры сети и негативных тенденциях расселения»¹²⁸.

¹²⁸ Абанкина И.В. и др. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации // Современная аналитика образования. 2016. № 6. С. 11–12.

3.4. РАЗВИТИЕ ОСНОВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СЕТИ

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги
и новые вызовы (раздел 2) / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой.
М.: НИУ ВШЭ, 2017. Разд. 3, с. 41–51

В соответствии с логикой Закона № 83-ФЗ ключевым элементом новой системы взаимоотношений между учредителями и подведомственными учреждениями стало государственное задание на выполнение государственных услуг и работ. Термин «государственное задание» был введен постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671¹²⁹ и заменил применявшийся ранее для автономных учреждений термин «задание учредителя».

Для формирования объективных и достоверных государственных заданий требовалось выработать единый подход к определению государственных услуг и работ, для оказания которых они формируются. В практической плоскости это означало выработку учредителями государственных учреждений единой позиции по таким вопросам, как наименование, содержание, определение единиц измерения объема, показателей качества для однотипных государственных услуг и работ.

С 2010 г. началась масштабная работа по идентификации и упорядочению государственных услуг и работ, формированию базовых (отраслевых) и ведомственных перечней. Работа по формированию единых перечней велась вначале на федеральном уровне. Регионы могли составлять свои перечни, в результате чего наименования, содержание и требования к качеству аналогичных услуг существенно различались на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Степень детализации услуг также варьировалась, особенно в регионах и муниципалитетах. Например, из-за разной степени детализации услуг их количество в учреждениях схожего профиля, расположенных недалеко друг от друга, но в разных субъектах Российской Федерации, могло варьировать от нескольких десятков до нескольких сотен. Такая ситуация вводила в заблуждение потребителей услуг, поскольку услуги одного названия могли включать различное содержание.

¹²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Финансовая газета. 23.09.2010. № 39.

Унификация требований к формированию, ведению и утверждению перечней услуг и работ на всех уровнях исполнительной власти была осуществлена в 2014 г. с принятием постановления Правительства России от 26.02.2014 № 151 (далее — постановление № 151)¹³⁰. При этом были детализированы требования к характеристикам услуг и работ. К первоначально введенным в 2010 г. характеристикам, используемым для описания государственной услуги (единица измерения показателя объема (содержания) государственной услуги, показатели, характеризующие ее качество), введены дополнительные характеристики, позволяющие установить для каждой услуги или работы ее принадлежность виду деятельности, ведомству и учреждению. Идентификация каждой государственной услуги и работы в базовом (отраслевом) перечне осуществляется путем формирования соответствующей реестровой записи и присвоения уникального кода.

Важным шагом, выводящим работу по формированию государственных заданий на качественно новый уровень, стало введение с 2015 г. электронного формата перечней государственных услуг и работ.

Наличие перечней с четко определенными характеристиками услуг и работ призвано упорядочить работу учредителей по формированию государственных заданий и расчету нормативных затрат, а для самих учреждений, оказывающих государственные услуги и работы, упростить деятельность по их планированию, контролю за выполнением и отчетностью. К настоящему времени на основе базовых (отраслевых) перечней создана единая стандартизированная информационная база государственных услуг и работ.

Значительные усилия были направлены на создание системы нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг и работ, заменяющего традиционное сметное финансирование и содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг. Базовые принципы нормативного финансирования утверждены в отношении федеральных бюджетных и автономных учреждений, однако нормативно-правовые документы учредителей регионального и муниципального уровней свидетельствуют об использовании этих принципов в значительной части субъектов и муниципалитетов Российской Федерации.

Основной подход — нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, определение стоимости единицы результата деятельности учреждений отвечает главному принципу бюджетной реформы — бюд-

¹³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2014 № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 10.03.2014. № 10. Ст. 1041.

жетированию, ориентированному на результаты. Нормативное финансирование устанавливает равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения) — например территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их предоставления и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

В связи с масштабностью и неоднородностью учреждений бюджетной сети, различиями в их ресурсной обеспеченности, исторически сложившейся дифференциацией удельных объемов финансирования введение нормативного финансирования осуществлялось поэтапно.

До 2015 г. федеральным учредителям предоставлялась свобода выбора методов нормирования. Можно было использовать различные методы нормирования, формировать нормативные затраты отдельно по каждому бюджетному или автономному учреждению, в среднем по группе учреждений. На практике в основном использовались индивидуальные нормативные затраты, которые нельзя было отнести к полноценным нормативам. Распространенными были существенные различия нормативных затрат на аналогичные услуги и работы как для учреждений различных ведомств, так для учреждений, подведомственных одному и тому же учредителю. Разработанные на такой фрагментарной основе нормативные затраты не могли выступать в качестве объективной основы бюджетного планирования.

На повышение обоснованности нормативного финансирования, выполнение им функции ключевого финансового инструмента бюджетного планирования направлено постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 (далее — постановление № 640)¹³¹. Оно действует в отношении федеральных государственных учреждений, однако сформированные в нем подходы используются во многих субъектах и муниципалитетах Российской Федерации. Постановление № 640 вводит единую методологию формирования нормативных затрат, устраняет фрагментацию их применения.

В частности:

— исключается практика применения нормативов для отдельных учреждений или их групп; устанавливаются единые отраслевые нормативы, для чего вводится понятие базового норматива затрат. Учет отраслевых и территориальных особенностей, влияющих на величину затрат на оказание услуг, осуществляется с помощью корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат;

¹³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Официальный интернет-портал правовой информации. 03.07.2015.

— расширяется сфера применения нормативных затрат. Обязательность установления нормативных затрат распространяется теперь не только на услуги, но и на работы, хотя и с учетом их специфики;

— меняются требования к финансированию за счет федерального бюджета затрат учреждений на содержание имущества.

Если ранее модель нормативных затрат частично возмещала затраты на потребление электрической и тепловой энергии независимо от участия имущественного комплекса учреждения в оказании услуг, то постановление № 640 вводит, во-первых, разграничение имущества, используемого и не используемого для оказания услуги, и, во-вторых, начиная с 2019 г. прекращает даже частичное финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета затрат на содержание имущества, не используемого в процессе выполнения государственного задания.

Нормативные затраты становятся ключевым параметром расчета субсидии на выполнение государственного задания. Они учитываются при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период¹³². Кроме того, устанавливается публичное раскрытие информации о значениях базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним, которые подлежат размещению на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

В целях создания стимула для эффективного выполнения учреждениями государственного задания ст. 69.2 Бюджетного кодекса России, постановление № 640 нормативно урегулировало вопрос возврата в федеральный бюджет остатков субсидии, предоставленной на выполнение государственного задания, в размере, соответствующем недостигнутым показателям, которые характеризуют объем государственных услуг (работ), установлены государственным заданием, определены на основе отчета о выполнении государственного задания. Остальные остатки субсидии, образовавшиеся у учреждения в результате экономии, сложившейся при выполнении государственного задания, остаются в распоряжении учреждения.

При этом согласно ст. 15.15.15 КоАП Российской Федерации нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

Данные об объемах финансового обеспечения деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений, о возврате неиспользованных остатков средств субсидий представлены в табл. 1. Данные о структуре и объемах остатков средств федеральных бюджетных и автономных учреждений представлены в табл. 2.

¹³² Постановление Правительства Российской Федерации от 04.06.2014 № 511, вводящее изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671, п. 13.

Таблица 1

**Финансовое обеспечение деятельности федеральных бюджетных
и автономных учреждений в 2014–2016 гг.**

| Вид финансового обеспечения | Предоставление (федеральный бюджет) | | | Возврат (федеральный бюджет) | | |
|---|--|---------|---------|---------------------------------|---------|----------|
| | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г.* |
| Субсидия на госзадание, млрд руб. | 680,1 | 746,1 | 770,8 | 0,6 | 0,4 | 0,1 |
| Субсидия на иную цель, млрд руб. | 226,3 | 183,4 | 193,5 | 0,6 | 3,9 | 0,03 |
| Бюджетные инвестиции (субсидия на капвложения), млрд руб. | 29,7 | 26,2 | 15,5 | 0,3 | 2,3 | 1,0 |

* По состоянию на 01.04.2017.

Таблица 2

Остатки средств бюджетных и автономных учреждений

| Вид финансового обеспечения | Счет в кредитной организации | | | Счет в Федеральном казначействе | | |
|---|------------------------------|---------|---------|---------------------------------|---------|---------|
| | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
| Субсидия на госзадание, млрд руб. | 8,2 | 2,9 | 3,1 | 36,1 | 26,5 | 0,3 |
| Субсидия на иную цель, млрд руб. | 0,8 | 0,3 | 0,1 | 65,0 | 36,3 | 0,0 |
| Бюджетные инвестиции (субсидия на капвложения), млрд руб. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 17,6 | 13,7 | 45,0 |

Таким образом, в совокупности с унификацией государственных услуг и работ в рамках базовых перечней, публичным раскрытием информации в Интернете и закреплением электронного формата формирования бюджета постановления № 640 и 151 завершают работу по созданию нормативно-правовых и технических инструментов для реализации целей и задач Закона № 83-ФЗ.

Отметим позитивные результаты использования данных инструментов.

Определение и упорядочение государственных услуг и работ. Формализация требований к формированию, ведению и утверждению перечней государственных услуг и работ решила ряд проблем, связанных с несоответствием наименований и содержания аналогичных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) различными учредителями на федеральном уровне, в субъектах

Российской Федерации и муниципалитетах. При этом к позитивным эффектам можно отнести сам факт привлечения внимания учредителей, учреждений и экспертного сообщества к вопросам определения, содержания и качества оказания государственных услуг, вызванный необходимостью введения этих характеристик в перечни и формирования на их основе государственного задания. В ряде отраслей работа сопровождалась дискуссиями по вопросам содержания, измерения объемов и оценки качества государственных услуг и работ.

Повышение прозрачности бюджетного планирования и формализация взаимоотношений между учредителем и учреждениями подведомственной сети. Использование электронного формата перечней и информационных технологий формирования субсидии, в значительной степени устраняющих человеческий фактор, направлено на повышение дисциплины исполнителей, создание технических предпосылок для формализации, повышения качества и скорости бюджетного планирования.

Осознание учредителями и подведомственными учреждениями необходимости увязывать финансовое обеспечение с объемами государственного задания. На уровне учреждений входит в оборот понятие результатов деятельности, уходит в прошлое логика финансирования содержания учреждений в целом.

Повышение требований к качеству аналитической работы учредителей по анализу деятельности учреждений подведомственной сети. Для обоснования базовых нормативов затрат, в том числе на основе натуральных норм и корректирующих коэффициентов, учредителям необходима качественная информация о финансах, ресурсной базе и результатах деятельности учреждений подведомственной сети. Это, в свою очередь, требует организации ее систематического сбора, разработки методологии и проведения финансово-экономического анализа деятельности подведомственных учреждений, оценки эффективности использования ими ресурсов.

Введение новых инструментов в определенной степени меняет менталитет руководителей государственных учреждений, способствует формированию более осознанного и ответственного отношения к государственным финансам.

Вместе с тем данные инструменты имеют присущие им ограничения, игнорирование которых **может привести как к завышенным ожиданиям в отношении их применения, так и к чрезмерной трудоемкости и затратности используемых инструментов.**

Так, формирование базовых перечней в соответствии с установленным форматом наталкивается на невозможность однозначного определения базовых характеристик ряда услуг и работ. Данное утверждение относится прежде всего к услугам социальной сферы, где непосредственные результаты деятельности не имеют четко определяемых показателей качества (образование, медицина, культура) или единиц измерения объема (культура, научная деятельность). Для решения вопроса усиливается детализация перечней — попытка за счет разделения услуги или работы на более мелкие составляющие

решить проблему неоднозначности содержания, единиц измерения и результатов оказания услуги. Например, детализация отраслевого перечня государственных услуг в сфере образования привела к появлению десятков тысяч их наименований. В сфере культуры дискуссия о возможности применения нормативно-подушевого принципа при финансировании государственных услуг, оказываемых театрами, привела к изменениям в базовом (отраслевом) перечне. Если ранее в состав основной деятельности театров входили услуга по показу спектаклей и работа по их созданию, то более поздняя редакция перечня дополнена работой «организация показа спектаклей». Однако, по мнению Б.Л. Рудника, и усиление детализации не позволяет полноценно отразить содержание услуги в базовых перечнях: «в отношении услуги по показу спектаклей в графе “содержание работы” указаны только жанр спектакля (опера, балет или драма) и форма (большая или малая), что явно не раскрывает собственно содержание услуги, а работа “организация показа спектаклей” вообще не имеет какого-либо описания ее содержания, и даже показатель ее объема в перечне не указан»¹³³.

Предложения по практическому решению данной проблемы включают разделение в п. 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса услуг (работ) на такие, единицы которых носят и не носят стандартного характера¹³⁴. Для услуг (работ), единицы которых не являются стандартными, предлагается предусмотреть два возможных варианта:

а) указание требования к объему, качеству услуги (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя);

б) указание требования к составу, содержанию отдельных единиц услуги (работы), их качеству (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя), другие требования к этим единицам в зависимости от их особенностей.

Первый из указанных вариантов применим, в частности, для услуг театров; второй — например, для НИР, когда устанавливаются состав научных тем и техническое задание на каждую из них¹³⁵.

Представляется, что попытки довести задачу заполнения перечней до логического конца путем все большей детализации и конкретизации услуг или работ в методологическом плане бесперспективны в силу самой сущности таких услуг, рассмотренной выше. В практическом же плане чрезмерное дробление информации и усложнение системы приведут к снижению оперативности при поиске данных, к снижению качества и потере скорости

¹³³ Рудник Б.Л., Куштанова Е.В. О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.

¹³⁴ Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.

¹³⁵ Там же.

взаимодействия, т.е. к результатам, прямо противоположным заявленным. Следует остановиться на разумной степени детализации перечней, признать условность используемых в них параметров для трудно определяемых государственных услуг и работ.

Подвергаются также критике как используемое разграничение государственных услуг и работ, так и факты их некорректного применения на практике, включения фактических услуг в категорию работ. Практика отнесения фактических услуг к категории работ имеет место, например, в случаях комплексных и сложносоставных работ (услуг), состоящих из десятков отдельных операций (например, техническая экспертиза или технический ремонт). Перевод таких работ в категорию услуг с последующей их детализацией по операциям означал бы расширение базового перечня и многократное усложнение для учредителей и учреждений процесса бюджетного планирования. Другой причиной отнесения фактических услуг к категории работ является объективная сложность точного планирования их объемов (например, планирование аварийных выездов, налетов).

Поэтому вопросы об уточнении этих понятий, о строгости отнесения на практике услуг и работ к той или иной категории следует увязывать с практической целесообразностью и осуществимостью.

Необходимо учитывать, что перечни государственных услуг и работ предназначены исключительно для прикладных задач бюджетного планирования. Они не должны рассматриваться как всеобъемлющие справочники по содержанию и качеству государственных услуг (работ) и не могут использоваться как единственный инструмент оценки результатов деятельности учреждений. Для практических целей в них могут применяться параметры, в наибольшей степени влияющие на стоимость услуг или работ.

Рассмотренные особенности формирования перечней в отношении ряда услуг и работ накладывают, в свою очередь, объективные ограничения на разработку для них натуральных норм; понятие нормативных затрат в их отношении является достаточно условным. Ко многим видам деятельности в социальной сфере неприменимо понятие типового или наиболее эффективного учреждения, параметры которого могли бы стать основой определения базового норматива затрат: трудно представить себе «наиболее эффективный» театр или цирк.

Вышесказанное существенно осложняет на практике переход к единым нормативам на оказание государственных услуг и работ. Так, в качестве проблемы регионами отмечается невозможность и необоснованность применения единого формализованного подхода к определению нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ). Сохранение практики использования индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг путем индексации расходов прошлых лет отмечают 23 субъекта Российской Федерации. В сложившейся в большинстве субъектов Российской Федерации практике фактически расчет нормативных затрат

производится «от обратного», т.е. от утвержденного в бюджете на очередной финансовый год объема расходов, предусмотренного по соответствующим функциональным разделам, и не отражает нормативных затрат, необходимых для оказания государственных услуг в соответствии с порядками, стандартами и иными требованиями нормативно-правовых актов.

Большинство регионов отмечают недостаточность и недоработанность нормативно-методического сопровождения вопросов формирования базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных услуг (работ), нормативов финансовых затрат на их оказание со стороны ФОИВ, сложности утверждения ведомственных перечней государственных услуг (работ) в системе «Электронный бюджет»¹³⁶.

Поэтому справедливое ужесточение требований к методике и организации расчета нормативных затрат, ведению расчетно-аналитических работ в отношении учреждений бюджетной сферы должно соизмеряться с возможностями и объективными ограничениями, а затраты на организацию этой работы — с их конечным эффектом. Решение проблем, связанных с формированием перечней и введением нормативного финансирования, является вопросом выбора оптимального баланса между стремлением к упрощению и унификации и объективными ограничениями на эти процессы, связанные со спецификой государственных услуг и работ.

3.5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СЕТИ В РАМКАХ ЗАКОНА № 83-ФЗ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги
и новые вызовы / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой.
М.: НИУ ВШЭ, 2017. Разд. 4, с. 52–67

В правовом статусе государственных учреждений на момент принятия Закона № 83-ФЗ отсутствовали стимулы к повышению эффективности деятельности, что было вызвано в том числе сметным финансированием, которое осуществлялось без увязки с целевыми показателями деятельности конкретного учреждения. При этом доходы от приносящей доход деятельности могли быть получены учреждениями в ущерб основной работе. В деятельности автономных учреждений отмечалось непрозрачное расходование бюджетных средств.

¹³⁶ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов России, 2016.

Исходя из этого важной задачей реформы являлись изменение условий и принципов деятельности государственных (муниципальных) учреждений, модернизация управленческих механизмов, повышение ответственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы.

Для решения этой задачи, помимо новой модели финансового обеспечения деятельности учреждений, предусматривались следующие меры:

- большая экономическая самостоятельность учреждения и ответственность его руководства за финансовые результаты деятельности;
- предоставление бюджетным и автономным учреждениям права заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов от этой деятельности в распоряжение учреждений;
- отсутствие субсидиарной ответственности публичных правовых образований по обязательствам бюджетных и автономных учреждений;
- расширение прав бюджетных и автономных учреждений по распоряжению находящимся у них на праве оперативного управления государственным (муниципальным) имуществом.

До принятия Закона № 83-ФЗ в российском законодательстве были предусмотрены только два типа государственных (муниципальных) учреждений — бюджетные и автономные. Законом № 83-ФЗ был установлен еще один тип — казенное учреждение. Статус казенных учреждений, по сути, стал аналогичен правовому положению бюджетных в период до 1 января 2011 г., а бюджетных — приближен к статусу автономных. Принятый через год Федеральный закон № 239-ФЗ¹³⁷ (далее — Закон № 239-ФЗ) внес дополнения в условия создания и деятельности автономных учреждений, которые уменьшили различия между правовыми статусами автономного и бюджетного учреждений. В результате внесенных в федеральное законодательство изменений бюджетные и автономные учреждения стали двумя типами единой организационно-правовой формы государственного (муниципального) учреждения.

Как показывает анализ результатов деятельности учреждений, предоставляющих государственные услуги и работы, на практике они оказались затронутыми реформами в гораздо меньшей степени, чем ожидалось. Реформы, изначально планировавшиеся для улучшения результатов деятельности учреждений, в действительности оказались в значительной степени сориентированными на учредителей.

Органы исполнительной власти — учредители бюджетных и автономных учреждений — выступают в качестве субъектов реформы, формирующих ее базовые инструменты: перечни и содержание государственных услуг и работ, государственное задание, субсидию, нормативные затраты. Сами же учреждения, являясь объектами реформы, далеко не всегда понимают ее смысл и зачастую слабо сориентированы на улучшение результатов деятельности.

¹³⁷ Федеральный закон от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений».

В учреждениях бюджетной сети объективно существует проблема целеполагания, что связано с двойственностью их экономической природы. Поскольку основой деятельности бюджетных и автономных учреждений является оказание государственных услуг в соответствии с утвержденным учредителем государственным заданием, от выполнения которого в силу законодательства Российской Федерации учреждения не вправе отказаться, установленные в нем показатели выступают целевыми для учреждения. Но задачей учреждений является и осуществление приносящей доход деятельности, объемы которой также выступают в качестве целевых показателей, указываемых в плане финансово-хозяйственной деятельности; обязательными для выполнения в социальных отраслях являются и целевые показатели по уровню оплаты труда в соответствии с «дорожной картой». Кроме того, учредители часто разрабатывают систему отраслевых показателей эффективности учреждений, включающую множество параметров по различным направлениям деятельности.

При этом основной инструмент управления результатами деятельности учреждений бюджетной сети — государственное задание, будучи по своему социально-экономическому характеру административным рычагом, не всегда оказывается обоснованным и объективным. Планирование государственных заданий осуществляется, как правило, на основе исторически сложившихся объемов; различия в ресурсной обеспеченности учреждений принимаются во внимание в недостаточной степени. У учредителей нередко отсутствует экономико-статистическая информация, не ведется аналитика, необходимая для формирования объективно обоснованных и соответствующих ресурсному потенциалу учреждений государственных заданий. В результате между учреждениями одного профиля и ресурсной обеспеченности зачастую имеют место существенные различия в степени напряженности государственного задания. Как справедливо отмечает Н.Г. Типенко, под некоторыми государственными заданиями и нормативами по-прежнему сокрыты сметы, что позволяет имитировать успешный ход реформы¹³⁸.

Соответственно, различаются и возможности осуществления приносящей доход деятельности. Необъективность установления государственного задания снижает мотивацию учреждений к улучшению организации работы, повышению качества услуг и работ.

В итоге учреждения получают множество обязательных либо рекомендованных целевых показателей, не всегда взаимоувязанных и обоснованных. В таких условиях им сложно обосновать приоритетные направления развития, развить стратегическое планирование, строить грамотную кадровую политику.

Системной проблемой в рамках концепции Закона № 83-ФЗ является мотивация учреждений к повышению качества оказываемых услуг и работ в

¹³⁸ Типенко Н.Г. Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности // Журнал руководителя управления образованием. 2014. № 8.

рамках государственного задания. Гарантированное и планомерно распределяемое государственное задание ориентирует учреждения на оказание услуг и работ стандартного качества в соответствии с параметрами, указанными в базовых перечнях государственных услуг и работ; контроль учредителя направлен на выполнение этих показателей. Поскольку деятельность в рамках государственного задания направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества, очевидно, что дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение качества в рамках государственного задания.

Для решения этой проблемы в отдельных отраслях предлагается, например, ввести дополнительные корректирующие коэффициенты за высокое качество в систему нормативных затрат, а также дополнительные показатели в эффективный контракт учредителя с руководителем бюджетного учреждения.

Однако такие предложения, по сути, не выходят за рамки административных инструментов и не могут существенно изменить ситуацию.

Более того, многие учредители воспользовались предоставленным им Приказом Минфина России от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» правом введения дополнительных показателей в план финансово-хозяйственной деятельности, в результате чего множится отчетность учреждений и сохраняется административный контроль их деятельности. Как пишет Н.Г. Типенко, в отношении образовательных организаций «не произошло и расширения самостоятельности. План финансово-хозяйственной деятельности с его детализацией расходов практически перечеркнул все многолетние усилия по борьбе за самостоятельность школ в расходовании полученных по нормативу средств. Требования детального планирования бюджета школы и утверждение этого плана (не только по статьям, но и по подстатьям бюджетной классификации) — признак усиления всестороннего контроля, а не расширения самостоятельности учреждения»¹³⁹.

Задача повышения качества услуг и работ заявляется и декларируется как учредителями, так и бюджетными учреждениями, однако действенных механизмов для ее практического решения в рамках действующей планово-распределительной системы доведения государственных заданий не найдено.

О наличии внутренних проблем учреждений бюджетной сети свидетельствуют и многочисленные факты существенных разрывов в оплате труда руководящего состава и остального персонала учреждений. Занижение зарплат сотрудников говорит о незаинтересованности руководства в повышении ква-

¹³⁹ Типенко Н.Г. Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности.

лификации персонала, в привлечении высококвалифицированной рабочей силы, а значит, об отсутствии мотивации в высоком качестве осуществляемой деятельности. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»¹⁴⁰ ввел целевые параметры по оплате труда для работников отраслей социальной сферы федерального уровня, предписал создать прозрачный механизм оплаты труда, установив соотношение средних заработных плат руководителей и работников и предусмотрев представление руководителями этих организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Являясь административным противовесом негативной тенденции к занижению руководителями оплаты труда сотрудников, такой контроль не решает проблему отсутствия мотивации руководства бюджетных учреждений к эффективной организации работы.

В целом наблюдается отставание многих государственных учреждений от аналогичных коммерческих организаций по качеству предоставляемых услуг, производительности труда, уровню финансово-экономической работы. Зачастую в государственных организациях отсутствуют базовые инструменты внутреннего управленческого учета, бюджетирования и контроля (например, отсутствует раздельный учет рабочего времени сотрудников по госзаданию и по платной деятельности, не ведется учет задействованности имущества в оказании различных услуг и работ, не выделяются центры финансовой ответственности и др.).

Отдельной проблемой организаций бюджетного сектора, снижающей общую эффективность бюджетных расходов, является неэффективное использование имущественных комплексов учреждений, низкий уровень задействованности имущества в оказании государственных услуг и работ, а также в приносящей доход деятельности.

При подготовке Министерством финансов Российской Федерации доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации» субъектами РФ были отмечены следующие основные проблемы в сфере оказания государственных услуг и функционирования сети государственных учреждений¹⁴¹:

— невозможность и необоснованность применения единого формализованного подхода к определению нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), сохранение практики использования индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг путем индексации расходов прошлых лет;

¹⁴⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

¹⁴¹ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации» М.: Министерство финансов России, 2016. <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (дата обращения: 27.03.2017).

— существенные различия между утвержденными федеральными базовыми (отраслевыми) перечнями государственных услуг (работ) и перечнями государственных услуг (работ), действующими на территории субъектов Российской Федерации;

— сложности при формировании заявок на внесение изменений в базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), а также при формировании и ведении ведомственных перечней в электронном виде в рамках государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;

— отсутствие единых критериев формирования базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг на федеральном уровне;

— проблема развития конкуренции при оказании государственных услуг (выполнении работ);

— незавершенность процессов реструктуризации сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации, подведомственных различным РОИВ, отсутствие критериев для принятия решений по их укрупнению, ликвидации, переводу в другую организационно-правовую форму;

— наличие у подведомственных субъектам Российской Федерации государственных учреждений остатков субсидий на выполнение государственного задания;

— отсутствие единых разработанных стандартов оказания государственных услуг (выполнения работ), низкая активность и незаинтересованность населения в создании систем общественного контроля и оценки качества государственных (муниципальных) услуг.

При этом основными мероприятиями, проводимыми субъектами Российской Федерации с целью повышения эффективности деятельности подведомственных государственных учреждений, являются:

— формирование ведомственных перечней государственных услуг (работ), уточнение их содержания в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями услуг (работ);

— подготовка и утверждение нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок разработки государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) и расчета нормативов финансовых затрат на их оказание (выполнение);

— реструктуризация учреждений с целью исключения дублирующих структур, в том числе путем слияния нескольких подразделений, централизации функций по организации закупок, ведению бухгалтерского учета, техническому обслуживанию зданий, оборудования;

— вывод непрофильных функций государственных учреждений на аутсорсинг;

— оптимизация численности персонала государственных учреждений на основе перераспределения функциональных обязанностей и нагрузки на сотрудников;

— перевод государственных (муниципальных) услуг в электронную форму;

- повышение эффективности управления государственным имуществом (в том числе путем реорганизации, ликвидации учреждений, передачи части площадей в аренду, консервации свободных площадей);
- развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, расширение практики привлечения негосударственных организаций для оказания государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение системы эффективных контрактов, предусматривающей конкретизацию должностных обязанностей работников, условий оплаты труда, показателей и критериев оценки эффективности деятельности учреждения в целом для назначения стимулирующих выплат сотрудникам;
- проведение мониторинга выполнения государственного задания и качества оказания государственных услуг (выполнения работ).

Также реакцией учредителя на проблемы в работе подведомственных учреждений является усиление контроля не только целевых показателей государственного задания, но и промежуточных результатов, что противоречит духу реформы и не приводит к улучшению их деятельности.

Так, зачастую на практике нарушается самостоятельность учреждений в определении направлений использования средств субсидий на выполнение государственного задания. Вместо того чтобы контролировать достижение показателей объема и качества оказания государственных услуг, учредитель не передает учреждению полномочия по утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) и осуществляет контроль за его финансовыми потоками, несмотря на то что в соответствии с требованиями к формированию ПФХД учреждение самостоятельно определяет направления использования средств субсидий на выполнение государственного задания в соответствии с планом. Иными словами, средства субсидии на выполнение задания необязательно должны использоваться в строгом соответствии с теми направлениями (видами расходов) и нормами расходов, которые учитывались при расчете общего годового размера такой субсидии.

Таким образом, несмотря на то что нормативно для учреждения расширяется финансово-экономическая самостоятельность, на практике учредитель часто такую самостоятельность ограничивает.

Особенно наглядно нереализованность расширения экономической самостоятельности учреждений проявилась в отношении автономных учреждений.

Автономные учреждения должны были апробировать деятельность в условиях развитых конкурентных отношений, в них проходит апробацию такая форма независимого контроля, как наблюдательный совет. В соответствии с первоначальным замыслом они должны были стать ориентиром для многих учреждений, которые в силу инерции или недостаточной подготовленности управленческих кадров оказались в статусе бюджетных. Именно на автономную форму при выборе учреждениями организационно-правовой формы были ориентированы критерии «доли доходов от иной приносящей доход деятельности» и «готовности руководства и коллектива к работе в новых

условиях». Поэтому, как считает Б.Л. Рудник, обеспечение высокого уровня экономической самостоятельности автономных учреждений имело принципиальную значимость для успеха реформы¹⁴².

В числе прав автономных учреждений, отсутствующих у бюджетных и казенных, — право привлекать заемные средства, открывать в банке не только расчетный, но и депозитный счет с целью получения процентов за пользование денежными средствами. Автономное учреждение может получать подарки и пожертвования, а также быть наследником имущества. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ¹⁴³ оно может получать доход от целевого капитала и использовать его в соответствии с целями, предусмотренными его уставом. Автономное учреждение с согласия учредителя может вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве учредителя или участника (п. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ). Этот вид деятельности может приносить автономному учреждению доход в форме прибыли (дивидендов) как участнику или учредителю другого юридического лица.

Однако по остальным характеристикам различия между автономными и бюджетными учреждениями в степени оперативно-хозяйственной самостоятельности оказались незначительными (табл. 1)¹⁴⁴.

В отношении как бюджетных, так и автономных учреждений установлены единые требования к содержанию ПФХД. При этом учредителю предоставлено право установления порядка составления и утверждения ПФХД для подведомственных учреждений, он вправе определить особенности составления и утверждения плана для отдельных учреждений, а также ввести дополнительную детализацию состава показателей. Это означает единый подход к планированию, отчетности и контролю деятельности бюджетных и автономных учреждений. При этом в противоречие с заявленными целями реформы форма ПФХД содержит больше показателей, чем смета, применявшаяся при традиционном планировании.

Невелики различия в правах автономных и бюджетных учреждений по распоряжению имуществом. Автономные учреждения в отличие от бюджетных могут самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, приобретенным на средства от предпринимательской деятельности. Одна-

¹⁴² Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа.

¹⁴³ Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческой организации».

¹⁴⁴ См.: Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12–08–22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

Таблица 1

Сравнительная характеристика автономных, бюджетных, казенных учреждений по некоторым признакам

| Признак | Характеристики признака | Применение признака для каждого типа учреждения | | |
|--|--|---|----|----|
| | | КУ | БУ | АУ |
| Государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ) | Обязательность формирования для данного типа учреждений | — | + | + |
| | Может быть сформировано по решению учредителя, но обязательно | + | — | — |
| Финансовое обеспечение (финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания для КУ, БУ и АУ) | Бюджетная смета | + | — | — |
| | Субсидия | — | + | + |
| Открытие и ведение счетов (лицевых счетов) | Обязательно лицевые счета в Федеральном казначействе (ФК), финансовом органе соответствующего ППО (далее — ФО) | + | + | — |
| | Возможность открытия и ведения счетов в кредитной организации и/или в ФК (ФО) | — | — | + |
| Субсидиарная ответственность учредителя | Наличие в зависимости от типа учреждения | + | — | — |
| Принципы ведения бухгалтерского учета | Применение единого плана счетов бухгалтерского учета государственных (муниципальных) учреждений | + | + | + |
| Требования к размещению информации о деятельности учреждений в открытом доступе, документы в соответствии с п. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ, п. 13 ст. 4 Федерального закона от 03.11.06 № 174-ФЗ | Обязательно размещение после 1 января 2012 г. | + | + | + |

Окончание табл. 1

| Признак | Характеристики признака | Применение признака для каждого типа учреждения | | |
|--|--|---|----|----|
| | | КУ | БУ | АУ |
| Возможность распоряжения имуществом без согласия учредителя | Недвижимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств | — | — | — |
| | Недвижимым имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности | — | — | + |
| | Особо ценным движимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств | — | — | — |
| | Особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности | — | + | + |
| Возможность ведения приносящей доход деятельности в соответствии с уставом (оказание платных услуг физическим и юридическим лицам) | Иным имуществом | — | + | + |
| | С зачислением доходов в соответствующий бюджет | + | — | — |
| | С правом распоряжения полученными доходами | — | + | + |
| Финансовое обеспечение учредителем содержания имущества, сдаваемого в аренду | В рамках бюджетной сметы или субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания | + | — | — |
| Органы управления государственным (муниципальным) учреждением | Руководитель, назначаемый учредителем | + | + | + |
| | Руководитель, назначенный учредителем и одобренный наблюдательным советом | — | — | + |

ко реализация этого права ограничена статусом оперативного управления имуществом учреждений: имущество, передаваемое учредителем, и доходы, полученные учреждениями от ведения предпринимательской деятельности (в том числе от выполнения платных услуг и работ), находятся в оперативном управлении учреждений, оставаясь при этом в собственности учредителя.

Согласно ст. 296 ГК Российской Федерации государственное учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается им в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества и, если иное не установлено законом, с согласия собственника этого имущества. В соответствии со ст. 299 ГК Российской Федерации имущество, приобретенное учреждением по договору или по иным основаниям, поступает в его оперативное управление. В результате ни автономное, ни бюджетное учреждение не могут иметь не закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества.

Из этого следует, что, хотя автономные и бюджетные учреждения могут самостоятельно распоряжаться доходами от предпринимательской деятельности (в частности, приобрести на эти средства здание), они не могут зарегистрировать это имущество в регистрационной службе, так как имущество должно быть приобретено только от имени учредителя — соответствующего административно-территориального образования и в его собственность, а затем закреплено за учреждением на праве оперативного управления. При этом собственник вправе изъять имущество, приобретенное на доходы от предпринимательской деятельности, как и любое иное, закрепленное либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником, если сочтет, что оно излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению. Имуществом, изъятим у учреждения, его собственник вправе распорядиться по своему усмотрению.

Еще более жесткий правовой режим установлен в отношении земельных участков. В соответствии со ст. 268 ГК Российской Федерации автономным и бюджетным учреждениям предоставляются земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования. Если земельный участок будет приобретен учреждением за счет доходов от предпринимательской деятельности, то он, как и любое другое имущество, поступает в собственность учредителя и предоставляется учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования. Данный режим предполагает отсутствие не только права свободно отчуждать земельные участки, но и права сдавать их в аренду третьим лицам.

Значительные ограничения в правах по распоряжению имуществом и землей в сочетании с правовой неопределенностью в отношении имущества, приобретенного на средства от приносящей доход деятельности, сужают возможности финансово-хозяйственной деятельности, что особенно чувствительно для автономных учреждений.

Ограничения в праве по распоряжению имуществом автоматически сужают ответственность государственных учреждений по гражданско-право-

вым обязательствам. Контрагенты учреждений по его договорам (например, по передаче имущества, выполнению работ, оказанию услуг, распоряжению исключительными правами) могут быть обеспокоены тем, за счет какого имущества будут возмещены их убытки в случае, если государственное учреждение окажется неспособным исполнить обязательства. Это особенно актуально для автономных учреждений, которые более свободны в распоряжении финансовыми средствами и имеют более широкие возможности для установления договорных отношений. Контрагенты учреждения могут отказать ему в проведении сделки, потребовать 100%-ную предоплату или страхование ответственности, ведение расчетов посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т.п. Все это неизбежно ведет к увеличению издержек и торможению финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения¹⁴⁵.

Как справедливо отмечают О.В. Богачева и О.А. Феоктистова, наличие пробелов в законодательстве и рассмотренные ограничения в правах государственных учреждений приводят к ослаблению стимулов перехода бюджетных учреждений в автономные. В экономической литературе предлагаются два варианта решения этой проблемы¹⁴⁶. Первый предполагает установление в рамках права оперативного управления имуществом расширенного режима распоряжения имуществом, приобретенным на внебюджетные доходы (включая возможность продажи такого имущества без согласования с собственником). Второй — более радикальный — вариант предполагает отказ от закрепления имущества на праве оперативного управления и введение права собственности автономного учреждения на приобретенное имущество за счет доходов от предпринимательской деятельности. Скорее всего, расширение имущественных отношений в бюджетном секторе будет способствовать развитию конкурентной среды и повышению эффективности оказания государственных услуг. Однако с учетом большей социально-экономической и политической значимости вопроса о статусе имущества автономных и бюджетных учреждений варианты расширения их имущественных прав должны быть тщательно проработаны.

Таким образом, в деятельности учреждений бюджетной сферы накопилось много проблем и противоречий. Они отражают противоречивость самой модели их деятельности на основе государственного задания как инструмента организации планирования и контроля оказания государственных услуг и работ, не создающего должной внутренней мотивации для повышения качества услуг и работ.

Наиболее слабым звеном реформы остается создание мотивации учреждений в повышении качества предоставляемых услуг и эффективной организации деятельности. Решение этой задачи лежит в иной плоскости, нежели

¹⁴⁵ Богачева О.В., Феоктистова О.А. Совершенствование статуса государственных учреждений // Бюджетный учет. 2013. № 6.

¹⁴⁶ Там же.

дальнейшее совершенствование перечней государственных услуг и работ, системы государственного задания, методики расчета нормативных затрат, и требует иных подходов, чем заявленные в парадигме Закона № 83-ФЗ.

Следует согласиться с мнением Б.Л. Рудника, что движения по кругу вряд ли удастся избежать, если пытаться сохранить неприкосновенность государственного сектора и все преобразования сосредоточить на отладке организационно-экономических условий функционирования составляющих его учреждений¹⁴⁷.

3.6. РАСШИРЕНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И РАБОТ

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги
и новые вызовы / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой.
М.: НИУ ВШЭ, 2017. Разд. 5, с. 68–89

На данном этапе главным направлением реформы становится разработка механизмов, создающих реальную мотивацию бюджетных и автономных учреждений к повышению качества государственных услуг и работ, к росту производительности труда, к общему улучшению организации и повышению эффективности деятельности. Необходимо придать новый импульс развитию сферы государственных услуг.

С учетом передового международного опыта таким импульсом должно стать расширение конкурентной сферы оказания государственных услуг и работ, выстраивание механизма непосредственной зависимости уровня и условий финансирования учреждений от качества оказываемых услуг.

В настоящее время в России имеются определенные законодательные предпосылки и накоплен опыт использования конкурентных механизмов оказания госуслуг, однако их явно недостаточно для полномасштабного развития новых механизмов в социальной сфере.

Так, ст. 6 Бюджетного кодекса, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Вопрос о финансировании (возмещении) затрат юридическим лицам в случае оказания ими таких услуг потенциально может быть разрешен в рамках ст. 78 Бюджетного кодекса.

¹⁴⁷ Рудник Б.Л. Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.

Однако действующие законодательные нормы не регламентируют порядок участия таких юридических лиц в оказании государственных (муниципальных) услуг. Поэтому при формальной возможности привлечения иных юридических лиц, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций, на рынок государственных (муниципальных) услуг процедурные нормы для их практической реализации отсутствуют. В настоящее время нормативно-правовое регулирование ни в части заключения государственных (муниципальных) контрактов, ни в части предоставления субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг не обеспечивает развитие конкуренции за бюджетные средства, выделяемые на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг.

Отдельными федеральными законами предусматривается использование рыночных механизмов для определения исполнителя госуслуг. Например, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает возможность оказания образовательных услуг как государственными и муниципальными, так и частными образовательными организациями, а также и индивидуальными предпринимателями и вводит элементы конкурентного размещения государственного задания на подготовку специалистов со средним профессиональным и высшим образованием.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает право получателя социальных услуг выбрать поставщика социальных услуг, в качестве которого могут быть юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание.

В субъектах Российской Федерации реализуются «дорожные карты» по повышению эффективности и качества оказания госуслуг, в рамках которых привлекаются негосударственные организации к оказанию услуг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и услуг дошкольного образования.

В частности, разработаны целевые показатели по уровню привлечения к 2018 г. негосударственных организаций к оказанию услуг в этой сфере:

- удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в негосударственных организациях социального обслуживания, в общей численности граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в организациях социального обслуживания всех форм собственности, — 5%;

- удельный вес негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги, от общего количества организаций всех форм собственности — 10%;

- удельный вес численности воспитанников негосударственных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций (в большинстве регионов значение данного показателя определено на уровне 10% к 2018 г.).

Привлечение негосударственных некоммерческих организаций к оказанию государственных услуг в субъектах Российской Федерации осуществляется в разных формах:

- предоставление субсидий на оказание госуслуг (Тулская, Амурская области, Пермский край, Республика Башкортостан, Самарская область);
- предоставление потребителю услуги целевой потребительской субсидии (сертификата) (Москва, Пермский край, Псковская, Мурманская области, Республика Удмуртия, Ставропольский край);
- закупка государственных услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Республика Татарстан и Пермский край).

Так, например, в Башкортостане, проанализировав деятельность некоммерческих организаций и выявив их неготовность к работе в области социального обслуживания, республиканские власти решили преобразовать два существующих государственных учреждения социального обслуживания в автономные некоммерческие организации, учрежденные местными советами ветеранов, обществами инвалидов и советами муниципальных образований¹⁴⁸.

Получив положительные результаты — увеличение на 11% числа обслуженных граждан, повышение на 21,2% объема доходов от платных услуг, в том числе за счет оказания дополнительных услуг, не входящих в гарантированный перечень, и отсутствие жалоб на работу автономных некоммерческих организаций, — власти приняли решение распространить соответствующий опыт на территории всего региона и создать 59 автономных некоммерческих организаций¹⁴⁹. При этом с учетом того что в соответствии со ст. 123.24 Гражданского кодекса Российской Федерации автономная некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующей этим целям, создавая для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственные общества или участвуя в них, при данных АНО было создано 59 хозяйственных обществ¹⁵⁰.

По итогам данных преобразований были достигнуты следующие результаты¹⁵¹:

¹⁴⁸ Иванова Л.Х., Рыбальченко С.И. О реализации проекта по организации оказания социальных услуг на дому негосударственными организациями в Республике Башкортостан // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 3 (201). С. 114.

¹⁴⁹ Там же.

¹⁵⁰ Там же; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁵¹ Экспертное заключение рабочей группы «Социальная политика и повышение качества социальных услуг» по итогам обсуждения практики применения Закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (от 04.04.2016 № ЭС-107—04—16). <http://mintrudrb.ru/social/social_service_at_home/13831/> (дата обращения: 27.03.2017).

— увеличились объем и доля финансирования негосударственных организаций;

— в действующих при СО НКО обществах с ограниченной ответственностью создано более 1 тыс. новых рабочих мест, что позволило не только оказывать нуждающимся гражданам дополнительные услуги сверх гарантированного перечня, но и удовлетворить потребности граждан, не признанных нуждающимися, но изъявивших желание получать данные услуги в платном социальном обслуживании. При этом численность социальных работников увеличилась в 1,5 раза — с 2 до 3 тыс. человек;

— число получивших услуги граждан увеличилось на 16% — с 34,3 до 40 тыс. человек. При этом данное увеличение произошло без повышения бюджетного финансирования (в противном случае это потребовало бы дополнительно 83 млн руб. при оказании услуг государственными учреждениями)¹⁵²;

— объем средств, полученных негосударственным сектором за второе полугодие 2015 г. от оказания социальных услуг на платной основе, составил 45,1 млн руб., что на 4,6% больше, чем получено государственными учреждениями за весь 2014 г.;

— создаются условия для оптимизации и сокращения бюджетных расходов, поскольку при увеличении числа обслуживаемых требуется дополнительное финансирование, а порядок предоставления субсидий СО НКО обязывает обслуживать граждан за счет собственных средств, получаемых от платных услуг их хозяйственных обществ;

— расширяется спектр социальных услуг, что способствует развитию рынка, повышению доступности и качества услуг, снижению неформальной занятости, поступлению дополнительных средств в социальную сферу. Так, хозяйственные общества не ограничиваются социальными услугами, включенными в утвержденный законом перечень, и оформляют медицинские лицензии, организуют службы сиделок, предоставляют услуги медицинского массажа, проката средств реабилитации, услуги парикмахера на дому, осуществляют дополнительную уборку помещений и т.п.;

— появляется возможность привлекать дополнительные ресурсы в виде грантовой, имущественной и иной поддержки, что расширяет их возможности по оказанию социальных услуг.

В Пермском крае в реестре поставщиков социальных услуг находятся 72 организации, из них 18 коммерческих организаций, 8 некоммерческих, 2 унитарных предприятия и 1 акционерное общество. Таким образом, доля негосударственных организаций составляет 40%¹⁵³. Изменения в данной сфе-

¹⁵² Иванова Л.Х., Рыбальченко С.И. О реализации проекта по организации оказания социальных услуг на дому негосударственными организациями в Республике Башкортостан // *Уровень жизни населения регионов России*. 2016. № 3(201). С. 117.

¹⁵³ Реестр поставщиков социальных услуг Пермского края. <<http://minsoc.permkrai.ru/sotsialnoe-obsluzhivanie/reestr-post/>> (дата обращения: 27.03.2017).

ре начались еще в 2006 г., а их предпосылкой было то, что у учреждений отсутствовала заинтересованность в обслуживании большого количества клиентов и повышении качества предоставляемых услуг, так как сметное финансирование было ориентировано не на потребителя, а на содержание сети учреждений, что приводило к неэффективности бюджетных расходов¹⁵⁴.

Для улучшения ситуации активно стали внедряться механизмы государственного заказа соответствующих услуг на рынке. Министерство социального развития определяло перечень и стоимость услуг, а также требования к их оказанию. За право получить данный заказ стали бороться организации всех форм собственности. При этом большое внимание уделялось системе контроля, в том числе независимой оценке, чтобы избежать снижения качества услуг ввиду стремления бизнеса увеличить доход при минимизации издержек¹⁵⁵.

Благодаря указанным действиям были достигнуты следующие результаты:

- более 50 негосударственных организаций привлечены в сферу оказания социальных услуг;
- каждому второму получателю услуги предоставляются в негосударственном секторе;
- почти в 3 раза сократилась сеть государственных учреждений, а также численность работников учреждений;
- создано более 3000 рабочих мест в негосударственных организациях, оказывающих социальные услуги;
- в результате ликвидации комплексных центров социального обслуживания населения экономия бюджетных средств составила более 200 млн руб.;
- на 75% увеличен охват нуждающихся в социальном обслуживании, повышено качество социальных услуг;
- ликвидирована очередность на стационарное социальное обслуживание;
- выведены из эксплуатации ветхие, аварийные здания и здания 4-й, 5-й степени огнестойкости¹⁵⁶.

Интересен также опыт Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. В соответствующем реестре из 144 поставщиков 40 являются индивидуальными предпринимателями, 51 — негосударственными организациями, а 53 — государственными учреждениями¹⁵⁷. Так, приняты такие меры госу-

¹⁵⁴ Создание системы государственного заказа в сфере оказания социальных услуг. Опыт Пермского края. Доклад министра социального развития Пермского края Т.Ю. Абдуллиной. <http://minsoc.permkrai.ru/documents/prikazy-msr/vystuplenie_ministra_na_forume_socialnyh_innovaciy_regionov_28g.omsk2c_5_iyunya_2015_g.29_2015_11_17_07_37_16_529.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Реформирование системы социального обслуживания в Пермском крае, 2006–2016. <<http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/07/perm.pdf>> (дата обращения: 27.03.2017).

¹⁵⁷ Реестр поставщиков социальных услуг Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. <<http://socuslugi-ugra.ru/>> (дата обращения: 27.03.2017).

дарственной поддержки поставщикам социальных услуг, как компенсация затрат за оказанные гражданам социальные услуги и государственный заказ на оказание социальных услуг. При этом, по мнению авторов «Доклада о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Ханты-Мансийского автономного округа», привлечение негосударственных организаций к предоставлению социальных услуг способствует снижению нагрузки на бюджет автономного округа, формированию конкурентного рынка, созданию возможности выбора для граждан и, следовательно, повышению качества предоставляемых услуг¹⁵⁸.

При этом согласно докладу Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации»¹⁵⁹ наибольшее развитие конкуренции при оказании государственных услуг в субъектах Российской Федерации характерно для сферы образования. Так, по данным предоставленной информации, в Иркутской области в сфере образования оказывают услуги порядка 250 индивидуальных предпринимателей, 27 частных образовательных организаций, имеющих лицензию на ведение образовательной деятельности. Сетью действующих частных образовательных организаций, оказывающих услуги в сфере дошкольного образования, охвачено 8074 ребенка.

Несмотря на это, в целом сложившееся правовое регулирование оказания государственных услуг не предполагает привлечения к их оказанию иных организаций, кроме государственных и муниципальных учреждений, и не устанавливает иных механизмов оказания таких услуг, кроме обязательного для исполнения государственного (муниципального) задания, формируемого соответствующим органом, который осуществляет функции и полномочия учредителя.

Как показывает практика распределения объема государственных услуг в системе высшего образования, где накоплен опыт конкурсного распределения контрольных цифр приема и открыт доступ к участию в этом конкурсе негосударственных организаций, наличие формального доступа еще не решает вопроса. Статистика свидетельствует о весьма низкой доле негосударственных вузов в общем объеме студентов, обучающихся за счет бюджетных средств. Для реального доступа негосударственных организаций на конкурс распределения объема государственных (муниципальных) услуг существует ряд юридических, финансовых и административных барьеров. В их преодолении в настоящее время не заинтересованы не только государственные учреждения, которым не нужны дополнительные конкуренты, но прежде всего

¹⁵⁸ Доклад о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Ханты-Мансийского автономного округа за 2015 г. <<http://www.depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/716/doklad-po-konkurentsii-2015-yugra.docx>> (дата обращения: 27.03.2017).

¹⁵⁹ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов России, 2016. <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (дата обращения: 27.03.2017).

учредитель, распределяющий указанный объем. Уход бюджетного финансирования за пределы подведомственной бюджетной сети не вписывается в действующую парадигму развития государственного сектора, систему функций и полномочий учредителя, ограниченных сферой подведомственных учреждений.

Так, в опубликованных в 2011 г. «Комплексных рекомендациях Минфина России органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Закона № 83-ФЗ» отмечалось, что «органы власти наряду с формированием задания для учреждений, входящих в подведомственную сеть, вправе:

— разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Исполнителем по контракту на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в этом случае может стать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности (ст. 8 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ). В данном случае услуги (работы) исполнителя будут оплачиваться не путем предоставления субсидий, а в порядке, предусмотренном для оплаты государственного (муниципального) контракта;

— предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам (ст. 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации)».

При этом, однако, указывалось, что «предоставление услуг двумя последними способами может быть целесообразным при отсутствии государственных (муниципальных) учреждений, специально созданных для оказания определенных услуг»¹⁶⁰.

Сложившаяся в России ситуация существенно отличается от практики многих других стран, где негосударственные организации активно вовлечены в сферу оказания государственных услуг.

Показателен опыт Германии, Нидерландов, Франции, Великобритании, Австрии, США, где заметную часть социальных услуг государство отдает на «аутсорсинг» в сектор негосударственных некоммерческих организаций через механизмы госзаказа или целевых потребительских субсидий, когда объемом полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от числа обратившихся за услугой потребителей.

¹⁶⁰ См.: Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12–08–22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

В большинстве стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, негосударственным поставщикам направляют до 15% бюджетных средств на оказание услуг образования, здравоохранения, социальной защиты. Широко распространено установление специальных норм и процедур, способствующих участию негосударственных организаций в государственных закупках, в том числе предоставления социально значимых услуг. Формы и масштаб участия негосударственных организаций в оказании услуг за счет бюджетных средств различаются в разных странах и отраслях. Однако очевидна тенденция последних лет — рост роли негосударственных организаций при оказании услуг и выполнении работ в социальной сфере, при этом права таких предприятий в области оказания социальных услуг существенно расширяются.

С целью более активного распространения подобных механизмов финансирования оказания государственных услуг в среде социального бизнеса формируется своя инфраструктура. Появляются социальные сети и трансконтинентальные объединения, определяющие общие стандарты сектора и создающие новые коммуникативные платформы, — в частности Глобальная сеть социальных инвесторов (GIN — Global Impact Investing Network, <<http://www.thegiin.org>>).

В последние годы в России все больше внимания уделяется развитию сектора некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг. Согласно «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» в части направления «развитие человеческого потенциала» развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг является одним из приоритетов в рамках совершенствования социальных институтов.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 г. в связи с этим был озвучен призыв к региональным и муниципальным руководителям: «Не жадничать, не отдавать по привычке, по накатанной предпочтения исключительно казенным структурам, а по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг и некоммерческие организации»¹⁶¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.06.2016 № 1144-р утверждена «дорожная карта» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Задачами реализации «дорожной карты» являются:

- увеличение доли негосударственных организаций (коммерческих и некоммерческих) при оказании услуг в социальной сфере;
- создание условий для повышения качества услуг в социальной сфере вследствие возможности проведения сравнительного анализа с применением

¹⁶¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 г. // Российская газета. 01.12.2016. № 7142(274).

независимой оценки качества услуг в социальной сфере, оказываемых организациями различных форм собственности;

- сокращение дефицита в части предоставления обязательных услуг населению в социальной сфере;

- развитие системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и организаций социального предпринимательства;

- развитие механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере.

Поручением Правительства России от 23.05.2016 № 3468п-П44 утвержден «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016—2020 гг.».

В целях реализации указанного комплекса мер большинство субъектов Российской Федерации приняли региональные комплексные планы до 2020 г., предусматривающие мероприятия по расширению доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг населению.

Кроме того, внесены изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», определяющие новый статус социально ориентированных некоммерческих организаций как исполнителей общественно полезных услуг, позволяющий идентифицировать из общего числа некоммерческих организаций тех, которые оказывают социально значимые услуги.

Указанные организации имеют право на приоритетные меры государственной поддержки, в том числе на получение субсидий из бюджетов бюджетной системы в течение не менее двух лет.

Правительство Российской Федерации в целях реализации данных норм утвердило перечень общественно полезных услуг, большая часть которых являются государственными (муниципальными) услугами, включенными в базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ.

Кроме того, внесены изменения в ст. 78.1 Бюджетного кодекса России, в соответствии с которыми **нормативно-правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий некоммерческим организациям**, устанавливаются в соответствии с общими требованиями, установленными правительством. Во исполнение указанных поправок принято постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 № 541, предусматривающее использование механизмов конкурентного распределения субсидий, предоставляемых исполнителям общественно полезных услуг в целях финансового обеспечения оказания таких услуг, в том числе путем проведения конкурсов.

Вместе с тем для решения поставленной Президентом Российской Федерации задачи по предоставлению некоммерческим организациям, оказы-

вающим общественно полезные услуги, до 10% средств, предусмотренных на оказание социальных услуг населению, необходимо обеспечить участие указанных организаций в распределении предусмотренных законом (решением) о бюджете средств на оказание государственных (муниципальных) услуг наравне с государственными учреждениями.

Однако в рамках действующего бюджетного законодательства Российской Федерации механизмы распределения объема финансируемых государством услуг на конкурентной основе между государственными и негосударственными организациями отсутствуют.

Таким образом, несмотря на прилагаемые органами власти усилия, создать реальную конкуренцию на рынке государственных (муниципальных) услуг и обеспечить доступ негосударственных организаций к такому рынку без внедрения указанных механизмов не представляется возможным.

Для России задача внедрения рыночных механизмов и конкурентных принципов при формировании объемов бюджетных ассигнований на исполнение государственных функций и полномочий и финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг является достаточно амбициозной в силу как многолетней практики сметного финансирования, так и масштабы и многообразия российского бюджетного сектора, наличия отраслевых и региональных особенностей.

Одним из ограничений проведения конкурсов на оказание государственных услуг (выполнение работ) в рамках контрактной системы является высокое качество предоставления социальных услуг. Выбор между поставщиками должен осуществляться в пользу более качественных, а не менее дорогих услуг. При этом четко определить требования к качеству государственных услуг, подавляющее большинство которых относится к социальной сфере, в количественном выражении довольно сложно. Поэтому возможность использования механизма государственных (муниципальных) контрактов в рамках контрактной системы, где при выборе поставщика приоритет отдается критерию цены, ограничена потенциальным риском снижения качества оказания государственных услуг.

Кроме того, конкурентные процедуры в сфере оказания государственных социальных услуг не могут проводиться в рамках существующей контрактной системы в сфере закупок, утвержденной Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, поскольку данный закон не предусматривает механизмы закупок в пользу третьих лиц.

Следует обратить внимание на ряд ограничений и проблем, которые предстоит решить при переходе на конкурсное распределение объемов государственных (муниципальных) услуг. Эти ограничения касаются всех участников правоотношений, связанных с организацией оказания государственных услуг: и органов власти, уполномоченных осуществлять организацию оказания государственных услуг (далее — уполномоченные органы), и государственных учреждений, и негосударственных организаций, и потребителей.

Основным ограничением для уполномоченных органов является отсутствие проработанных механизмов планирования расходов на оказание услуг в случае участия в распределении объемов государственных услуг негосударственных организаций, а также риск снижения объемов финансового обеспечения государственных учреждений в результате увеличения числа исполнителей услуг со стороны частного сектора. При этом существует риск того, что учредители могут препятствовать негосударственным организациям при конкурсном распределении объемов государственных услуг, «защищая» таким образом свои учреждения.

В отношении государственных учреждений, соответственно, есть значительный риск снижения объемов финансового обеспечения за счет перераспределения бюджетных ассигнований в пользу негосударственных исполнителей услуг. При этом по сравнению с негосударственными государственные учреждения имеют гораздо меньше управленческой свободы и значительно больше ограничений со стороны учредителя, а следовательно, меньше возможностей оптимизировать свои расходы, ресурсы и процессы в новых условиях.

Для негосударственных организаций существует риск того, что участие в конкурсе на получение государственного заказа приведет к ухудшению условий их деятельности. Оказание государственных услуг по государственным стандартам может быть связано с необходимостью вложения средств в материально-техническую базу, в кадровый состав, при этом возможность окупаемости этих вложений может быть весьма неочевидна, в том числе в связи с тем, что нормативные затраты на оказание государственных услуг не предусматривают затраты на развитие и инвестиции.

Кроме того, при оказании государственных услуг негосударственные организации окажутся в заведомо неравных условиях с государственными учреждениями, за которыми в силу положений Гражданского кодекса России на праве оперативного управления закреплено государственное (муниципальное) имущество, содержание которого, в том числе капитальный ремонт и реконструкция, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. При этом бюджетным законодательством Российской Федерации также предусмотрено предоставление субсидий государственным учреждениям на приобретение имущества.

Таким образом, даже при формальном допуске негосударственных организаций к оказанию государственных услуг, без внесения изменений в законодательство Российской Федерации, уравнивающих права государственных и негосударственных организаций в имущественных вопросах, привлекательность входа на рынок государственных услуг для негосударственных организаций будет невысокой.

Наконец, участие негосударственных организаций в распределении объемов государственных услуг может привести к снижению качества оказания государственных услуг в том случае, если приоритет при отборе исполнителя будет отдаваться критерию цены, а не качества, от чего пострадают потребители.

Помимо создания мотивации к улучшению деятельности и повышению качества услуг бюджетных и автономных учреждений, требуется проработка инструментов неформального контроля качества услуг и работ, предоставляемых от имени государства, на конкурентном рынке. Поскольку по ряду услуг и работ потребитель не всегда и не сразу может определить их качество, требуется проработка вопроса об усилении роли отраслевых профессиональных объединений, независимых экспертиз качества.

Другим направлением повышения эффективности и качества оказания государственных услуг может стать привлечение к их оказанию негосударственных организаций и институтов, что целесообразно не только с точки зрения возможного снижения нагрузки на государственный бюджет. В любом случае изменения в сфере предоставления государственных услуг и работ должны детально прорабатываться. Необходимы тщательный анализ опыта и проблем, накопленных за время реализации Федерального закона № 83-ФЗ, отдельно в каждой сфере предоставления государственных услуг и работ, учет их особенностей со стороны как предоставляющих услуги учреждений, так и потребителей. Предстоит тщательно проанализировать и смягчить социальные последствия и риски, которые затронут как потребителей государственных услуг и работ, так и коллективы сотрудников государственных и муниципальных учреждений.

Минфином России подготовлен проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», предусматривающий расширение доступа негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг.

В рамках законопроекта предполагается восполнить существующие пробелы в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем вопросы организации оказания государственных услуг, и создать единое правовое поле для взаимодействия всех субъектов отношений, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг: органов исполнительной власти, организаций, оказывающих услуги, и потребителей услуг.

Законопроектом предусматривается внедрение нового инструмента организации оказания государственных (муниципальных) услуг — государственного (муниципального) социального заказа, который определит показатели объема и качества оказания государственных (муниципальных) услуг, а также категории потребителей таких услуг.

Кроме того, социальный заказ станет инструментом бюджетного планирования, который позволит сформировать общий объем услуг и предельный объем финансового обеспечения их оказания, рассчитанный исходя из установленных нормативных затрат, и который по результатам процедур отбора будет распределен между исполнителями услуг.

Для исполнения социального заказа будут использоваться конкурентные процедуры отбора исполнителей услуг, в том числе механизмы государственно-частного партнерства, конкурсы и аукционы, сертификаты.

Вместе с тем появление новых форм оказания государственных и муниципальных услуг не означает исчезновения предыдущих. Оказание государственных и муниципальных услуг на основе государственных заданий казенными (на основе смет), бюджетными и автономными учреждениями (на основе субсидий) будет сочетаться с оказанием этих услуг бюджетными и автономными учреждениями, негосударственными организациями на конкурентной основе.

При этом законопроектом предусматривается создание условий для обеспечения доступа к оказанию государственных услуг негосударственных организаций наравне с государственными учреждениями. Так, предполагается, что независимо от способа исполнения заказа, а также от организационно-правовой формы исполнителя услуг оплата оказанных услуг будет осуществляться путем предоставления субсидий, рассчитанных на основе базовых нормативов затрат, включающих затраты на содержание и амортизацию имущества.

Открытие такого социально значимого рынка, как рынок государственных услуг, для неограниченного круга организаций потребует создания полной и объективной системы контроля за исполнителями услуг, в первую очередь за качеством оказываемых ими услуг. В связи с этим предполагается наряду с действующими механизмами контроля (например, независимая оценка качества оказания услуг) привлекать к осуществлению контроля за качеством оказываемых услуг общественные организации, объединения юридических лиц, в том числе уполномочить указанные организации на проведение независимого мониторинга качества и условий оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Законопроект представляет собой логичный переход к многообразию форм оказания государственных и муниципальных услуг и представляет собой третий этап их развития (рис. 1).

К первому этапу относится период до принятия Закона № 83-ФЗ. Для него были характерны сметное финансирование старых бюджетных учреждений как таковых, отсутствие четкой увязки финансового обеспечения с количеством и качеством государственных услуг.

Период после принятия Закона № 83-ФЗ — второй этап — характеризуется наличием трех форм учреждений и увязки финансового обеспечения субсидии на госзадание с его объемами на нормативной основе. Третий этап означает расширение как форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, так и спектра учреждений и организаций, их предоставляющих, развитие конкуренции между ними.

Вступление в силу законопроекта запланировано на 1 января 2019 г.¹⁶² До этого срока необходимо завершить работу по инвентаризации государ-

¹⁶² Примечание 2019 г. В ходе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе было перенесено на 01.01.2021 с возможностью принятия подзаконных актов в 2019–2020 гг.

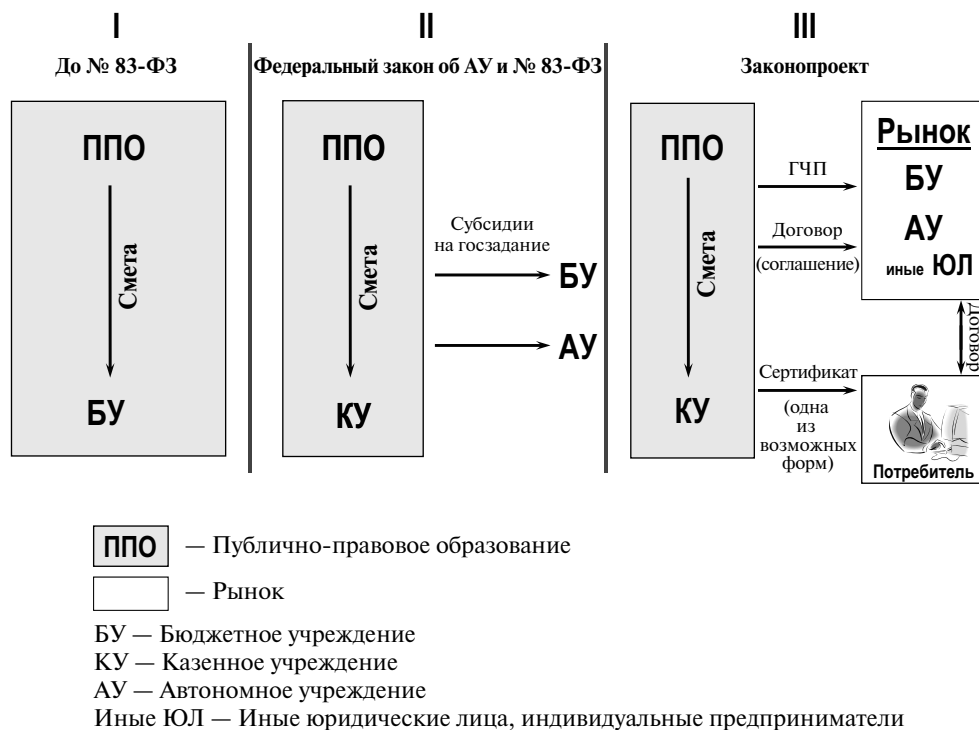


Рис. 1. Развитие форм оказания государственных и муниципальных услуг

ственных и муниципальных услуг и работ, включенных в базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ, в целях определения государственных (муниципальных) услуг, для оказания которых будет формироваться государственный (муниципальный) социальный заказ.

В настоящее время уже подготовлены и внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поправки в ст. 69.2 Бюджетного кодекса России, в соответствии с которыми предусматривается формирование следующих перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг (работ):

- общероссийские (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам;
- федеральные перечни государственных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ;
- региональные перечни государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг, и работ.

Введение общероссийских (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, позволит выделить из общего массива государственных и муниципальных услуг и работ, содержащихся в базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, только те услуги, которые оказываются гражданам (физическим лицам), определенным категориям граждан (физических лиц) в рамках базовых конституционных гарантий и обязательств государства и расчет стоимости которых должен осуществляться с применением единых базовых нормативов затрат (с учетом региональной и отраслевой специфики).

При этом возможность оказания иных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), для федеральных учреждений обеспечена путем введения федеральных перечней государственных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрены нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Возможность оказания иных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), для учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных учреждений муниципальных образований, находящихся на территории данных субъектов Российской Федерации) обеспечена путем введения региональных перечней (классификаторов) государственных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрены нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации (муниципальными правовыми актами).

Приложение
Структура бюджетного сектора и иные показатели по субъектам Российской Федерации за 2015 г.

| Субъекты Российской Федерации | Количество учреждений, ед. | | | | Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, % | | | Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, % | Отношение суб- национального долга к доходам, % | Доля городского населения, % |
|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------|--|------------------------------------|----------------------------------|---|--|------------------------------------|
| | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | всего | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | | | |
| Центральный ФО | | | | | | | | | | |
| Белгородская область | 1 497 | 152 | 278 | 1 927 | 77,7 | 7,9 | 14,4 | 0,9 | 56,6 | 67,1 |
| Брянская область | 1 497 | 111 | 185 | 1 793 | 83,5 | 6,2 | 10,3 | 12,2 | 35,1 | 69,9 |
| Владимирская область | 1 433 | 90 | 473 | 1 996 | 71,8 | 4,5 | 23,7 | 6,1 | 11,7 | 77,9 |
| Воронежская область | 820 | 51 | 1 855 | 2 726 | 30,1 | 1,9 | 68,0 | 4,7 | 49,5 | 67,1 |
| Ивановская область | 783 | 37 | 574 | 1 394 | 56,2 | 2,7 | 41,2 | 21,5 | 59,6 | 81,3 |
| Тверская область | 638 | 29 | 186 | 853 | 74,8 | 3,4 | 21,8 | 3,6 | 49,5 | 75,4 |
| Калужская область | 495 | 53 | 720 | 1 268 | 39,0 | 4,2 | 56,8 | 0,0 | 70,2 | 76,1 |
| Костромская область | 477 | 14 | 833 | 1 324 | 36,0 | 1,1 | 62,9 | 11,0 | 92,8 | 71,5 |
| Курская область | 616 | 57 | 1 589 | 2 262 | 27,2 | 2,5 | 70,2 | 3,9 | 19,6 | 67,3 |
| Липецкая область | 1 232 | 170 | 100 | 1 502 | 82,0 | 11,3 | 6,7 | 1,4 | 41,2 | 64,2 |
| Московская область | 4 883 | 1 037 | 1 138 | 7 058 | 69,2 | 14,7 | 16,1 | 0,0 | 21,1 | 81,6 |
| Орловская область | 1 039 | 39 | 144 | 1 222 | 85,0 | 3,2 | 11,8 | 10,9 | 49,4 | 66,6 |
| Рязанская область | 1 082 | 59 | 215 | 1 356 | 79,8 | 4,4 | 15,9 | 5,0 | 58,0 | 71,4 |
| Смоленская область | 1 059 | 37 | 202 | 1 298 | 81,6 | 2,9 | 15,6 | 5,8 | 96,4 | 72,0 |
| Тамбовская область | 852 | 42 | 228 | 1 122 | 75,9 | 3,7 | 20,3 | 17,9 | 38,5 | 60,1 |
| Тульская область | 639 | 32 | 804 | 1 475 | 43,3 | 2,2 | 54,5 | 1,7 | 26,5 | 74,7 |

| | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|-------|-----|-------|-------|------|------|------|------|------|-------|
| Ярославская область | 1 290 | 173 | 218 | 1 681 | 76,7 | 10,3 | 13,0 | 0,0 | 60,2 | 81,7 |
| г. Москва | 2 448 | 134 | 392 | 2 974 | 82,3 | 4,5 | 13,2 | 0,0 | 8,4 | 98,8 |
| Северо-Западный ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Карелия | 553 | 41 | 490 | 1 084 | 51,0 | 3,8 | 45,2 | 10,6 | 79,2 | 79,9 |
| Республика Коми | 1 174 | 250 | 149 | 1 573 | 74,6 | 15,9 | 9,5 | 0,3 | 53,4 | 77,9 |
| Архангельская область | 1 015 | 100 | 192 | 1 307 | 77,7 | 7,7 | 14,7 | 8,8 | 57,5 | 77,6 |
| Вологодская область | 1 627 | 72 | 141 | 1 840 | 88,4 | 3,9 | 7,7 | 3,7 | 66,1 | 72,0 |
| Калининградская область | 560 | 348 | 106 | 1 014 | 55,2 | 34,3 | 10,5 | 2,2 | 48,6 | 77,7 |
| Ленинградская область | 833 | 110 | 620 | 1 563 | 53,3 | 7,0 | 39,7 | 0,0 | 8,6 | 64,2 |
| Мурманская область | 777 | 147 | 136 | 1 060 | 73,3 | 13,9 | 12,8 | 2,4 | 37,2 | 92,5 |
| Новгородская область | 338 | 523 | 77 | 938 | 36,0 | 55,8 | 8,2 | 2,0 | 62,0 | 70,8 |
| Псковская область | 556 | 21 | 117 | 694 | 80,1 | 3,0 | 16,9 | 13,5 | 61,6 | 70,5 |
| г. Санкт-Петербург | 2 801 | 36 | 289 | 3 126 | 89,6 | 1,2 | 9,2 | 0,0 | 3,3 | 100,0 |
| Ненецкий автономный округ | 102 | 0 | 77 | 179 | 57,0 | 0,0 | 43,0 | 0,0 | 5,6 | 72,4 |
| Южный ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Калмыкия | 217 | 5 | 317 | 539 | 40,3 | 0,9 | 58,8 | 26,5 | 39,8 | 45,2 |
| Краснодарский край | 4 523 | 435 | 1 185 | 6 143 | 73,6 | 7,1 | 19,3 | 2,0 | 70,8 | 54,3 |
| Астраханская область | 682 | 57 | 305 | 1 044 | 65,3 | 5,5 | 29,2 | 2,5 | 76,0 | 66,5 |
| Волгоградская область | 1 496 | 122 | 1 744 | 3 362 | 44,5 | 3,6 | 51,9 | 5,3 | 60,0 | 76,7 |
| Ростовская область | 4 232 | 181 | 421 | 4 834 | 87,5 | 3,7 | 8,7 | 6,0 | 28,7 | 67,8 |
| г. Севастополь | 159 | 4 | 26 | 189 | 84,1 | 2,1 | 13,8 | 0,0 | | 92,7 |
| Республика Крым | 60 | 2 | 10 | 72 | 83,3 | 2,8 | 13,9 | 0,0 | | 50,8 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 489 | 12 | 120 | 621 | 78,7 | 1,9 | 19,3 | 21,5 | 31,9 | 47,3 |
| Северо-Кавказский ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Дагестан | 1 090 | 26 | 2 231 | 3 347 | 32,6 | 0,8 | 66,7 | 47,8 | 39,4 | 45,0 |

Продолжение Приложения

| Субъекты Российской Федерации | Количество учреждений, ед. | | | | Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, % | | | Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, % | Отношение суб- национального долга к доходам, % | Доля городского населения, % |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------|--|------------------------------------|----------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | всего | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | | | |
| Кабардино-Балкарская Республика | 113 | 9 | 594 | 716 | 15,8 | 1,3 | 83,0 | 26,9 | 34,3 | 52,2 |
| Республика Северная Осетия — Алания | 521 | 16 | 248 | 785 | 66,4 | 2,0 | 31,6 | 32,6 | 62,2 | 64,1 |
| Республика Ингушетия | 128 | 7 | 222 | 357 | 35,9 | 2,0 | 62,2 | 31,9 | 19,5 | 41,3 |
| Ставропольский край | 1 165 | 42 | 1 755 | 2 962 | 39,3 | 1,4 | 59,3 | 12,0 | 44,3 | 58,3 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 174 | 4 | 384 | 562 | 31,0 | 0,7 | 68,3 | 29,7 | 34,1 | 42,7 |
| Чеченская Республика | 1 081 | 37 | 504 | 1 622 | 66,6 | 2,3 | 31,1 | 27,8 | 11,4 | 34,8 |
| Приволжский ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Башкортостан | 3 269 | 897 | 372 | 4 538 | 72,0 | 19,8 | 8,2 | 4,9 | 20,2 | 61,8 |
| Республика Марий Эл | 858 | 44 | 102 | 1 004 | 85,5 | 4,4 | 10,2 | 19,0 | 59,3 | 65,5 |
| Республика Мордовия | 1 331 | 50 | 214 | 1 595 | 83,4 | 3,1 | 13,4 | 11,4 | 121,2 | 61,9 |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 4 093 | 786 | 308 | 5 187 | 78,9 | 15,2 | 5,9 | 0,0 | 50,1 | 76,4 |
| Удмуртская Республика | 1 628 | 223 | 425 | 2 276 | 71,5 | 9,8 | 18,7 | 3,5 | 78,7 | 65,6 |
| Чувашская Республика (Чувашия) | 1 188 | 171 | 114 | 1 473 | 80,7 | 11,6 | 7,7 | 13,7 | 42,5 | 61,3 |
| Нижегородская область | 3 114 | 252 | 647 | 4 013 | 77,6 | 6,3 | 16,1 | 1,6 | 56,7 | 79,5 |
| Кировская область | 476 | 135 | 1 525 | 2 136 | 22,3 | 6,3 | 71,4 | 11,7 | 57,4 | 75,9 |

| | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Самарская область | 1 911 | 163 | 332 | 2 406 | 79,4 | 6,8 | 13,8 | 0,0 | 47,2 | 80,2 |
| Оренбургская область | 2 011 | 564 | 323 | 2 898 | 69,4 | 19,5 | 11,1 | 1,4 | 33,3 | 59,9 |
| Пензенская область | 1 089 | 105 | 143 | 1 337 | 81,5 | 7,9 | 10,7 | 12,6 | 64,6 | 68,3 |
| Пермский край | 1 887 | 874 | 533 | 3 294 | 57,3 | 26,5 | 16,2 | 1,8 | 15,9 | 75,6 |
| Саратовская область | 2 303 | 351 | 478 | 3 132 | 73,5 | 11,2 | 15,3 | 6,7 | 72,7 | 75,3 |
| Ульяновская область | 650 | 96 | 765 | 1 511 | 43,0 | 6,4 | 50,6 | 6,2 | 58,4 | 74,7 |
| Уральский ФО | | | | | | | | | | |
| Курганская область | 371 | 26 | 1 042 | 1 439 | 25,8 | 1,8 | 72,4 | 21,5 | 43,9 | 61,8 |
| Свердловская область | 1 982 | 1 248 | 1 392 | 4 622 | 42,9 | 27,0 | 30,1 | 0,0 | 33,1 | 84,5 |
| Тюменская область | 96 | 937 | 91 | 1 124 | 8,5 | 83,4 | 8,1 | 0,0 | 0,8 | 65,3 |
| Челябинская область | 2 243 | 301 | 1 373 | 3 917 | 57,3 | 7,7 | 35,1 | 3,4 | 25,8 | 82,6 |
| Ханты-Мансийский автономный округ — Югра | 852 | 314 | 411 | 1 577 | 54,0 | 19,9 | 26,1 | 0,0 | 6,2 | 92,2 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 523 | 115 | 182 | 820 | 63,8 | 14,0 | 22,2 | 0,0 | 26,3 | 83,7 |
| Сибирский ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Бурятия | 1 059 | 392 | 147 | 1 598 | 66,3 | 24,5 | 9,2 | 27,0 | 33,4 | 59,0 |
| Республика Тыва | 727 | 61 | 60 | 848 | 85,7 | 7,2 | 7,1 | 58,3 | 43,2 | 54,2 |
| Алтайский край | 2 092 | 96 | 1 061 | 3 249 | 64,4 | 3,0 | 32,7 | 16,3 | 5,8 | 56,2 |
| Красноярский край | 3 010 | 290 | 1 105 | 4 405 | 68,3 | 6,6 | 25,1 | 1,4 | 46,3 | 77,0 |
| Иркутская область | 1 626 | 174 | 1 674 | 3 474 | 46,8 | 5,0 | 48,2 | 2,2 | 19,6 | 79,0 |
| Кемеровская область | 2 368 | 353 | 513 | 3 234 | 73,2 | 10,9 | 15,9 | 2,8 | 51,7 | 85,8 |
| Новосибирская область | 1 174 | 224 | 1 858 | 3 256 | 36,1 | 6,9 | 57,1 | 2,1 | 49,1 | 78,7 |
| Омская область | 2 013 | 37 | 475 | 2 525 | 79,7 | 1,5 | 18,8 | 3,3 | 58,5 | 72,4 |
| Томская область | 597 | 297 | 227 | 1 121 | 53,3 | 26,5 | 20,2 | 5,5 | 46,3 | 72,2 |
| Республика Алтай | 323 | 74 | 87 | 484 | 66,7 | 15,3 | 18,0 | 47,5 | 31,4 | 29,2 |

Окончание Приложения

| Субъекты Российской Федерации | Количество учреждений, ед. | | | | Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, % | | | Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, % | Отношение суб- национального долга к доходам, % | Доля городского населения, % |
|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|---------|--|------------------------------------|----------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | всего | бюд- жетные учреж- дения | авто- номные учреж- дения | казен- ные учреж- дения | | | |
| Республика Хакасия | 65 | 64 | 150 | 839 | 74,5 | 7,6 | 17,9 | 6,4 | 67,1 | 68, |
| Забайкальский край | 1 663 | 90 | 145 | 1 898 | 87,6 | 4,7 | 7,6 | 17,3 | 63,0 | 67,7 |
| Дальневосточный ФО | | | | | | | | | | |
| Республика Саха (Якутия) | 2 026 | 106 | 651 | 2 783 | 72,8 | 3,8 | 23,4 | 25,7 | 29,1 | 65,4 |
| Приморский край | 1 389 | 115 | 627 | 2 131 | 65,2 | 5,4 | 29,4 | 5,8 | 13,4 | 77,0 |
| Хабаровский край | 1 006 | 177 | 418 | 1 601 | 62,8 | 11,1 | 26,1 | 5,0 | 39,6 | 82,0 |
| Амурская область | 496 | 316 | 246 | 1 058 | 46,9 | 29,9 | 23,3 | 4,5 | 64,7 | 67,3 |
| Камчатский край | 382 | 103 | 155 | 640 | 59,7 | 16,1 | 24,2 | 52,4 | 22,3 | 77,8 |
| Магаданская область | 218 | 50 | 125 | 393 | 55,5 | 12,7 | 31,8 | 20,6 | 66,5 | 95,5 |
| Сахалинская область | 620 | 46 | 169 | 835 | 74,3 | 5,5 | 20,2 | 0,0 | 1,1 | 81,6 |
| Еврейская автономная область | 130 | 16 | 181 | 327 | 39,8 | 4,9 | 55,4 | 22,6 | 61,6 | 68,6 |
| Чукотский автономный округ | 95 | 31 | 17 | 143 | 66,4 | 21,7 | 11,9 | 32,1 | 76,3 | 69,2 |
| Всего (в среднем) по субъектам РФ | 104 760 | 15 688 | 43 457 | 163 905 | 63,9 | 9,6 | 26,5 | 5,0 | 28,9 | 74,1 |

Источник: <www.gks.ru, www.goskazna.ru>.

Библиография

1. *Алехин Э.В.* Экономика государственного и муниципального сектора. Учебное пособие. Пенза, 2010.
2. *Богачева О.В., Феоктистова О.А.* Совершенствование статуса государственных учреждений // Бюджетный учет. 2013. № 6.
3. *Ваксова Е.Е., Сизова О.В.* Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. С. 20–24.
4. *Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
5. *Кук Л.* Государство в социальной сфере: уходит или остается? Итоги реформ в России и странах Центральной и Восточной Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 120–145.
6. *Курляндская Г.В., Арлашкин И.Ю.* Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. 2012. № 9. С. 18–22.
7. *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М.: Бизнес Атлас, 2009.
8. *Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
9. *Рудник Б.Л., Куштанова Е.В.* О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.
10. *Рудник Б.Л.* Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.
11. *Рудник Б.Л.* Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.
12. *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
13. *Типенко Н.Г.* Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности // Журнал руководителя управления образованием. 2014. № 8.
14. *Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.* Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.
15. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации // Современная аналитика образования. 2016. № 6. <<https://publications.hse.ru/books/188913473>> (дата обращения: 27.03.2017).
16. Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». М.: Министерство финансов России, 2015. <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/doklad_ob_osnovnykh_

- napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).
17. Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов России, 2016. <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (дата обращения: 27.03.2017).
 18. *Irish L., Lester M.S., Simon K.W.* Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad // worldbank.org. Washington, 2017. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (дата обращения: 27.03.2017).
 19. *Lester M.S.* The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. New York: Oxford University Press, 2002. P. 1–47.
 20. *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.
 21. *Nelson P.* Information and Consumer Behavior // *Journal of Political Economy*. 1970. № 78. P. 311–329.
 22. *Samuelson P.* The pure theory of public expenditure // *Journal of Political Economy*. 1954. № 56. P. 496–505.
 23. Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU // European Commission. Brussels, 2010. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op70_en.htm> (дата обращения: 27.03.2017).
 24. Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development // worldbank.org. Washington, 2017. <<http://www.worldbank.org/en/topic/education>> (дата обращения: 27.03.2017).
 25. Higher Education Governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff. // European Commission. Brussels, 2008. <http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).
 26. Higher education in England // hefce.ac.uk. Bristol, 2017. <<http://www.hefce.ac.uk/analysis/HEinEngland/>> (дата обращения: 27.03.2017).
 27. Operational funding components // education.govt.nz. Wellington, 2017. <<http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/>> (дата обращения: 27.03.2017).

НУЖЕН ЛИ В РОССИИ РЫНОК БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ?

Если под рынком понимать в той или иной степени (форме) реализованную в большинстве развитых стран концепцию «деньги следуют за потребителем», то безусловно нужен, и чем скорее — тем лучше. Иначе никакие дополнительные вливания финансовых ресурсов в социальную сферу не улучшат доступность, качество и ориентацию на запросы конкретного гражданина бюджетных услуг.

К настоящему времени в России уже сформировались достаточно крупные сегменты такого рынка, функционирование которых в целом обеспечивает ожидаемые результаты, включая повышение качества услуг и постепенное повышение негосударственных инвестиций в соответствующие отрасли социальной сферы. Прежде всего, это система обязательного медицинского страхования (ОМС), а также начавшая формироваться в больших городах конкуренция между муниципальными и негосударственными организациями дошкольного, общего и дополнительного образования, применение сертификатов в сфере социального обслуживания, возникновение негосударственных организаций по уходу за пожилыми людьми.

При этом в каждом из этих сегментов множество общих для всех и специфических для отдельных отраслей проблем и ограничений, а в целом доля услуг, оказываемых по принципу «деньги следуют за потребителем», невелика (за исключением, возможно, системы ОМС, в которой, однако, также сохраняются механизмы чисто административного управления).

Более того, несмотря на вполне очевидные положительные результаты их применения, в обществе преобладает «настороженное» отношение к любым конкурентным способам отбора поставщиков бюджетных услуг и привлечению к их оказанию негосударственных организаций.

Так, в последние годы нарастает критика в отношении использования самого термина «государственные (муниципальные) услуги» в социальной сфере (или его синонима «бюджетные услуги»), которое якобы «искажает» суть реальных отношений и «принижает» статус сотрудников бюджетной сферы.

Разумеется, государственные (муниципальные) услуги индивидуально-го или коллективного потребления оказывают организации (экономические агенты), а не их отдельные сотрудники (учителя, преподаватели, врачи, актеры, музейные работники, полицейские, военнослужащие и т.д.). Сам по себе этот термин является не вполне удачным, но «прижившимся» переводом понятия «public goods» (более близкий по смыслу перевод — публичные или общественные блага).

Однако в любом случае их экономической формой (не более того) являются именно услуги, которые не имеют материальной формы, не могут находиться в собственности и обычно потребляются в момент их оказания (производства).

Несколько упрощая, можно сказать, что оказание услуги — это деятельность по улучшению качества некоего объекта, включая и потребителя услуг, которая, как и любая целенаправленная деятельность, имеет свою себестоимость. А государственные (муниципальные) или бюджетные услуги, оказываемые в социальной сфере за счет средств бюджетов, «улучшают» качество жизни (самоценность личности) потребителей таких услуг. Именно в этом состоит миссия образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания и других отраслей социальной сферы, принадлежность к которым ни в коей мере не «принижает», а, напротив, «возвышает» смысл деятельности соответствующих организаций и их сотрудников.

В принципе задача замены термина «услуги» (в социальной сфере) на более социально или политически приемлемый термин не представляется неразрешимой. Например, при характеристике «единиц» государственных (муниципальных) заданий и государственного (муниципального) социального заказа можно было бы использовать термин «результат» (или «общественно значимый результат») выполнения задания или заказа (с определением их параметров, нормативов и т.д. аналогично нынешним услугам). Другим вариантом являются термины «миссия» («общественная миссия») для группы услуг (в неформальной терминологии — «толстой услуги») и «направление выполнения (общественной) миссии» — для более детальной («тонкой») услуги.

Однако есть все основания полагать, что достаточно трудоемкое и потенциально чреватое временным снижением качества правового регулирования введение вместо устоявшегося термина «услуга» любого другого термина вряд ли изменит отношение его критиков к сути внедрения рыночных (конкурентных) методов оказания бюджетных услуг.

В ходе политических или даже экспертных дискуссий на эту тему рано или поздно «прорываются» 2 тезиса: 1) вы что же, предлагаете, чтобы бюджетные средства перетекали от государственных (муниципальных) учреждений к «частникам»? а как же наши «бюджетники»? 2) «частники» заинтересованы только в «зарабатывании» денег, поэтому, как только будут вытеснены государственные (муниципальные) учреждения, «частники» тут же «задерут» цены или, если бюджет не согласится платить, уйдут. В обоих случаях прогнозируется социально-политический кризис, риски которого якобы делают невозможным развитие в России рынка бюджетных услуг. Такого рода аргументы носят сугубо политический характер, и, в принципе, продолжение их логики привело бы к обоснованию необходимости сохранения (восстановления) полностью государственной экономики.

Реальная проблема состоит именно в том, чтобы плавно, без каких-либо социальных рисков осуществить переход от нынешней в основном административной к преимущественно (но далеко не полностью) рыночной или конкурентной системе оказания бюджетных услуг.

Такой переход должен быть достаточно длительным, с сохранением значительного объема гарантированного для государственных (муниципальных) учреждений объема услуг, с постепенным увеличением доли конкурентного распределения бюджетных средств и возможностью для государственных (муниципальных) учреждений конкурировать за них друг с другом и с другими поставщиками, прозрачными механизмами перераспределения трудовых и материальных ресурсов в пользу более успешных поставщиков (в том числе государственных или муниципальных учреждений).

Собственно, это и предлагается рассматриваемым Государственной Думой проектом Федерального закона «О государственном и муниципальном социальном заказе». В ближайшие 5–10 лет должны быть отлажены его инструменты с появлением в отдельных (видимо, немногочисленных) субъектах

Федерации практик конкурентного распределения государственного (муниципального) социального заказа, в том числе в основном (или только) между бюджетными и автономными учреждениями.

Для создания стимулов к выработке и распространению «конкурентных» практик могут использоваться гранты из «вышестоящего» бюджета в зависимости от результатов такого рода реформ или их учет при распределении «регулярных» межбюджетных субсидий, так называемые «проекты социального воздействия», позволяющие привлечь средства частного бизнеса в оказание бюджетных услуг под конкретные измеримые результаты, разные варианты государственно-частного партнерства, а также внешняя оценка качества оказываемых услуг и явно выраженная политическая поддержка со стороны федеральных (или региональных в отношении муниципалитетов) властей.

С точки зрения рассматриваемой гипотезы децентрализации схема «деньги следуют за потребителем», создание и хотя бы относительно широкое распространение которой является целью такого рода «градуалистской» реформы, соответствует требованиям «оптимальной бюджетной децентрализации»: поставщики услуг автономны, зависят не от «регулятора» (органа исполнительной власти, организующего оказание тех или иных услуг), а от потребителей услуг, имеют четкие критерии результатов (стандарты услуг) и успешности, действуют в конкурентной среде и могут быть вытеснены с рынка в случае своей неэффективности.

Однако она может иметь разную степень «жесткости» бюджетных ограничений, что и будет определять ее эффективность.

Признаками относительно «мягких» бюджетных ограничений являются разные нормативы финансового обеспечения оказываемых услуг для разных групп (видов) поставщиков услуг, вплоть до их индивидуального установления, частые и произвольные изменения этих нормативов, разные стандарты услуг, различный допуск к трудовым или материальным ресурсам, предоставление бюджетных средств независимо от результатов деятельности. В этих условиях, независимо от того, какая группа (группы) поставщиков получает преференции, другие поставщики лишаются стимулов выходить на этот рынок и бороться за потребителей, в том числе инвестируя свои средства. А группа (группы), имеющая преференции, закрепляет свое монопольное положение и тоже лишается стимулов к повышению эффективности своей работы из-за отсутствия реальной конкуренции.

Именно такая исходная ситуация и характерна для начального, самого сложного этапа реформы. Так или иначе органы исполнительной власти всех уровней отвечают за подведомственные им государственные (муниципальные) учреждения. Поэтому они объективно (а не в силу «неприятия» конкурентного распределения государственного или муниципального социального заказа) заинтересованы либо в использовании преимущественно или исключительно административно распределяемого государственного (муниципального) социального заказа либо даже при применении конкурентных способов в обеспечении для своих учреждений тех или иных преференций.

По сути органы исполнительной власти имеют фундаментальный конфликт интересов: как органы, отвечающие за доступность и качество соответствующих бюджетных услуг, они заинтересованы хотя бы в некотором использовании конкурентных способов без каких-либо преференций, но как органы, выполняющие функции учредителя государственных (муниципальных) учреждений, обязаны обеспечивать для них необходимый объем финансовых ресурсов, а значит, заинтересованы в административных или «квазиконкурентных» способах выполнения государственного (муниципального) социального заказа.

Для его устранения необходимо поэтапное выделение в отдельное полномочие функции по организации оказания тех или иных бюджетных услуг.

Для начала следовало бы передать все недвижимое и особо ценное движимое имущество, используемое государственными (муниципальными) учреждениями для оказания бюджетных услуг, в оперативное ведение специально созданного органа или казенного учреждения, предоставляя его учреждениям в аренду (по ставкам, покрывающим стоимость его сохранения) и с оплатой ими коммунальных услуг. Это создало бы стимулы для учреждений отказываться от избыточного имущества, которое могло бы передаваться на тех же условиях негосударственным организациям, а также избавиться от избыточного административно-хозяйственного персонала.

Затем может быть рассмотрен вопрос о ликвидации организационно-правового вида «автономные учреждения», практически не отличающегося от бюджетных учреждений. Нынешние автономные учреждения, а также часть готовых к этому бюджетных учреждений могли бы быть преобразованы в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (АНО) с использованием соучредительства (публично-правовое образование, трудовой коллектив, некоммерческие организации, бизнес) и их отбором для оказания бюджетных услуг исключительно конкурентным способом (конкурс или сертификаты).

В более отдаленной перспективе государственные (муниципальные) учреждения вновь, как это было до 2006 г., оказались бы равнозначны казенным учреждениям, оказывающим услуги только в тех сферах, где неприменимы конкурентные способы отбора. При этом основную часть бюджетных услуг оказывали бы исключительно на конкурентной основе (преимущественно с помощью сертификатов) частично (для обеспечения гарантированного объема оказания услуг) контролируемые публично-правовыми образованиями, но более независимые от них государственные (муниципальные) АНО и (или) негосударственные, в том числе коммерческие, организации.

В настоящее время и в среднесрочной перспективе проведение такого рода преобразований представляется маловероятным. Тем не менее одновременно с постепенным расширением применения конкурентных способов отбора исполнителей государственного (муниципального) социального заказа целесообразно создать нормативно-методическую базу для апробации соучредительства с участием публично-правовых образований государ-

ственных (муниципальных) АНО как возможной будущей основной организационно-правовой формы для оказания на конкурентной основе тех бюджетных услуг, для которых приемлема реализация принципа «деньги следуют за потребителем».

В целом из всех рассматриваемых в сборнике бюджетных реформ реформа оказания бюджетных услуг является самой сложной, социально чувствительной и потому требующей гораздо более длительного периода времени для подготовки и реализации. Если, по оценкам, реформа межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса заняли примерно по 10 лет каждая (соответственно, 1998—2008 гг. и 2004—2014 гг. с дальнейшим совершенствованием созданных институтов), то реформа бюджетных услуг в своем логически завершенном варианте, по-видимому, потребует не менее 30 лет (с начала 2000-х до конца 2020-х годов). В настоящее время Россия находится примерно посередине этого процесса, что позволяет надеяться, что эта реформа, как и реформа межбюджетных отношений в 2003—2004 гг. и реформа бюджетного процесса к 2010 г., также приобрела необратимый характер.

Раздел 4

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

МОНИТОРИНГ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

Понятие «финансовый менеджмент в государственном секторе» в его широкой трактовке включает организацию бюджетного процесса и управление активами/обязательствами публично-правового образования, осуществление бюджетных полномочий главными администраторами и администраторами бюджетных средств (в основном главными распорядителями и получателями бюджетных средств), управление финансами государственными (муниципальными) учреждениями и другими юридическими лицами государственного сектора (а также, в контексте рассматриваемых вопросов, любыми другими организациями, оказывающими бюджетные услуги).

Поскольку «оптимальная бюджетная децентрализация» предполагает ту или иную степень финансовой самостоятельности, а значит, и ответственности «администраторов» финансовых ресурсов (субъектов Федерации и муниципальных образований, органов исполнительной власти, поставщиков бюджетных услуг), ее составной частью является соблюдение ими определенных стандартов финансового менеджмента. Более того, обеспечение прозрачности и подотчетности управления общественными финансами — ключевых требований финансового менеджмента — должно предшествовать более сложным бюджетным реформам.

К концу 1990-х годов в Российской Федерации были созданы основы финансового менеджмента в государственном секторе (принят Бюджетный кодекс, создана система Федерального казначейства, органов государственного и муниципального финансового контроля), однако многие механизмы оставались неотлаженными или декларативными, особенно в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Поэтому одним из направлений реформы межбюджетных отношений стало повышение финансового менеджмента на региональном и местном уровнях. В 2001–2014 гг. были разработаны и при поддержке грантов из федерального бюджета, распределяемых на конкурсной основе, апробированы в пилотных

регионах и распространены стандарты организации бюджетного процесса и управления активами и обязательствами субъектов Федерации и муниципальных образований. В дальнейшем на основе этой практики была создана система мониторинга качества управления региональными финансами.

В рамках реформы бюджетного процесса в 2005–2007 гг. проводился пилотный проект по оценке качества докладов о результатах и основных направлениях деятельности и ведомственных целевых программ федеральных органов исполнительной власти, который с 2008 г. был трансформирован в постоянно развиваемую систему мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета. Аналогичные системы получили широкое распространение на региональном уровне.

Реформа оказания бюджетных услуг вплоть до настоящего времени не имеет подобной системы. Частично качество финансового менеджмента казенных учреждений оценивается в рамках мониторинга качества финансового менеджмента соответствующих главных распорядителей бюджетных средств. Представляется целесообразным создать отдельную систему мониторинга качества финансового менеджмента государственных и муниципальных учреждений, а также по мере расширения участия негосударственных организаций в выполнении государственного (муниципального) социального заказа — других поставщиков государственных (муниципальных) услуг. Представление соответствующей информации и соблюдение установленных стандартов качества финансового менеджмента может быть одним из условий получения субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В 2006 г. Минфином России к расширенной встрече министров финансов «Группы восьми» в Санкт-Петербурге были представлены «Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами», которые в целом были поддержаны участниками встречи. Планировалось, что в дальнейшем на их основе международными финансово-экономическими организациями будет разработан «Кодекс лучшей практики управления общественными финансами», однако этот проект не был реализован (в 2014 г. ОЭСР были предложены схожие по составу и формулировкам «Принципы по управлению бюджетами»).

Наличие одинаково понимаемых и по возможности конкретных, в том числе измеримых, требований к управлению общественными финансами позволяет проводить межстранные сравнения, распространять лучшую международную практику, планировать и оценивать реализацию бюджетных реформ.

В настоящее время Российская Федерация обладает многолетним уникальным опытом оценки качества управления региональными (муниципальными) финансами и качества финансового менеджмента органов исполнительной власти, который по мере формирования аналогичного опыта в отношении федеральных финансов и финансов юридических лиц, оказывающих бюджетные услуги, может быть интегрирован в общенациональную систему оценки качества управления общественными финансами (или, что то же самое, финансового менеджмента в государственном секторе).

4.1. ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Финансы. 2006. № 10. С. 3–20
(в соавторстве с А.К. Пири и П.Дж. Бруком
при участии Е.В. Беляновой, А.Г. Морозова и О.В. Дынниковой)

Министерство финансов Российской Федерации в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» выступило с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному управлению общественными (государственными и муниципальными) финансами.

В представленных материалах рассматриваются ключевые аспекты этой проблемы, проделанная к настоящему времени работа по распространению и применению лучшей практики управления общественными финансами, аргументируются необходимость и основные направления ее продолжения в целях повышения общей финансовой безопасности и создания более благоприятных условий для устойчивого экономического роста во всем мире.

Раздел 1 был положен в основу документа, представленного министром финансов Российской Федерации А.Л. Кудриным 9–10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге и обсужденного в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Нигерии, Южной Кореи, Генерального секретаря Международного энергетического агентства, Генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития, директора-распорядителя МВФ, Комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны — председателя в ЕС — Австрии, Президента Всемирного банка.

В разделах 2–4 более детально представлены основания, возможности и направления реализации предложенной инициативы.

1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Исходя из накопленного за последние годы коллективного опыта в области управления общественными финансами, включая результаты бюджетных реформ, к обсуждению предлагается инициатива по

развитию и применению общепризнанных, динамичных и гибких принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами.

В рамках этой инициативы предлагается:

- согласовать общее понимание основного содержания принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами;
- на этой основе подготовить Кодекс надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующие стандарты и правила по его применению и использованию.

К обсуждению предлагается следующий **базовый перечень принципов (компонентов)** эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- 1) финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- 2) стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- 3) эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- 4) консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- 5) среднесрочное финансовое планирование;
- 6) бюджетирование, ориентированное на результаты;
- 7) эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Эти принципы (компоненты) следует рассматривать в рамках единой системы управления общественными финансами, требующей постоянного развития и адаптации к меняющимся условиям и возникающим новым задачам.

Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность, в том числе и прежде всего, обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

Для обеспечения **стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов**, в том числе и прежде всего, необходимы:

- прогнозирование основных бюджетных параметров на среднесрочную (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и надежность экономических прогнозов и предположений, положенных в основу бюджетного планирования;

- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости налоговой и долговой нагрузки;

- систематический анализ и управление рисками в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам с учетом стабильности и предсказуемости бюджетных доходов (в том числе с выделением доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры);

- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных фондов и фондов будущих поколений.

Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений, в том числе и прежде всего, должна предусматривать:

- законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти;

- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов;

- возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ (бюджетно-налоговую автономию);

- объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;

- наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.

Консолидация бюджета и бюджетного процесса, в том числе и прежде всего, предполагает, что на каждом уровне управления общественными финансами:

- четко и однозначно определены ответственность и полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе организацию составления и исполнения бюджета;

- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов;

- в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных фондов и фондов будущих поколений);

- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;

- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств.

Среднесрочное финансовое планирование, в том числе и прежде всего, предусматривает:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу;
- наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок;
- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению;
- наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках установленных бюджетных ограничений;
- установление для ведомств «потолков» (лимитов) расходов на среднесрочный период.

Для внедрения **бюджетирования, ориентированного на результаты**, в том числе и прежде всего, необходимо:

- установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;
- наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств (бюджетных ассигнований);
- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений;
- использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований;
- наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном периоде (аудита эффективности бюджетных расходов).

Организация эффективного финансового контроля и мониторинга, в том числе и прежде всего, предполагает:

- ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;
- наличие и соблюдение нормативно установленных процедур проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок;

- регулярное проведение анализа и оценки качества финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению;
- развитие внутреннего финансового аудита (контроля).

Результатом настоящей инициативы мог бы стать Кодекс лучшей практики, предусматривающий единую систему согласованных принципов, стандартов и методов управления общественными финансами, а также рекомендации по его применению и мониторингу качества управления общественными финансами.

Предполагается, что этот пакет документов мог бы охватывать два уровня:

- 1) базовые принципы, стандарты и критерии, разделяемые всеми заинтересованными сторонами;
- 2) более продвинутые стандарты, которые могли бы применяться на добровольной и инициативной основе отдельными странами при достижении ими соответствующего этапа формирования, развития и модернизации систем управления общественными финансами.

Такой подход предполагает возможности гибкого использования предлагаемых методов, правил и процедур с учетом конкретных целей бюджетно-налоговой политики каждой отдельной страны.

В основе этой инициативы лежит растущее значение управления общественными финансами как фактора устойчивого экономического развития.

В условиях глобализации экономики национальные финансовые системы становятся взаимозависимыми. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и общественных финансов в более широком контексте является важнейшим условием управления возрастающими рисками функционирования общественных финансов. Эти риски в основном обусловлены действием таких факторов, как колебания цен на товарных рынках, в частности на нефть; нестабильность доходов от внешней торговли и международных капиталов; неблагоприятные демографические тенденции, включая старение населения; изменение климата; угрозы стихийных бедствий и эпидемий и т.п.

Для всех стран возрастает значение эффективного использования бюджетных ресурсов для достижения целей и приоритетов государственной политики, поскольку граждане требуют более качественных и доступных общественных услуг и повышения эффективности и прозрачности системы государственного управления. Что касается стран с переходной и развивающейся экономикой, то прогресс в решении этой стратегической задачи является одной из предпосылок для достижения ими долгосрочных целей развития.

В последние годы многими странами были приложены серьезные усилия по модернизации системы управления общественными финансами. В странах «Группы восьми» новые подходы предусматривают усиление внимания к проведению ответственной бюджетно-налоговой политики, средне- и долгосрочному бюджетному планированию в целях обеспечения финансовой стабильности и эффективности государственных расходов и повышению ответственности за результаты использования средств налогоплательщиков. В частности, в России, которая находилась в более сложных условиях пере-

ходной экономики, этот процесс начинался с восстановления эффективно-го бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х годов переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающей создание Стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюджетных отношений и внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты.

Страны «Группы восьми» приняли участие в работе в сфере общественных финансов, проведенной Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другими международными организациями по подготовке аналитических и методических материалов, кодексов и руководств, а также мониторингу достигнутого прогресса и оказанию соответствующей технической помощи. Страны «Группы восьми» поддерживают оказание помощи странам с переходной и развивающейся экономикой в проведении бюджетных реформ и подтверждают свою позицию, заключающуюся в том, что эффективное и ответственное управление общественными финансами представляет собой существенный фактор обеспечения их успешного развития.

На основе накопленного к настоящему времени практического опыта сформулированы многие ставшие общепризнанными принципы, стандарты и критерии, которые представляют собой надежную основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами.

Вместе с тем многим разработанным к настоящему времени материалам, несмотря на их высокое качество и практическое значение, недостает взаимной увязки, способной обеспечить четкость изложения и комплексность охвата и сделать их использование более действенным. Поэтому необходима дальнейшая работа по разработке ясной, гибкой и динамичной основы, которая смогла бы обеспечить полноту охвата, комплексность, авторитетность и практическую выполнимость предпринимаемых инициатив в сфере общественных финансов. Применение на практике эффективных, надежных методов управления ими является сложной задачей для всех стран, особенно для стран с переходной и развивающейся экономикой. Неспособность управлять этим процессом зачастую служит препятствием для устойчивого развития, сокращения бедности и внедрения более эффективных форм государственного управления.

В рамках **первоочередных шагов по реализации предлагаемой инициативы** все заинтересованные страны и организации приглашаются совместно проанализировать и обсудить накопленный опыт по управлению общественными финансами и проведению бюджетных реформ и, далее, выдвинуть свои предложения о том, как достигнуть дальнейшего прогресса в этой области, и какой вклад они смогут внести в реализацию настоящей инициативы в соответствии с выбранными приоритетами.

Отталкиваясь от изложенных выше подходов и с учетом накопленного опыта, МВФ, Всемирный банк и ОЭСР могли бы возглавить работу по разра-

ботке Кодекса лучшей практики в области управления общественными финансами и мониторингу его применения.

В частности, представляется целесообразным создание рабочей группы под эгидой МВФ, Всемирного банка и ОЭСР, а также, возможно, при участии других международных организаций. Эта группа могла бы координировать совместную работу различных организаций по предлагаемым направлениям, обеспечивая ее комплексный и всесторонний характер, а также эффективное распространение получаемых результатов.

Результаты этой работы могли бы быть представлены для обсуждения на сессиях МВФ и Всемирного банка, а также на мероприятиях ОЭСР и других международных организаций.

Постоянное внимание и поддержка со стороны министерств финансов стран «Группы восьми» и всех других заинтересованных стран к этой работе стали бы важнейшим фактором ее успешного проведения.

2. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Эффективное и ответственное управление общественными финансами лежит в основе усилий любой страны по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан. В условиях глобализации экономики, подверженной действию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые общественные финансы в каждой отдельной стране могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на глобальном уровне. Неспособность управлять этими рисками может создать угрозу стабильности и благополучию других партнеров.

2.1. Понятие и необходимость эффективного и ответственного управления общественными финансами

Понятие эффективного и ответственного управления общественными финансами, используемое в настоящем документе, носит широкий комплексный характер и не сводится к отдельным компонентам. Этот широкий контекст и составляет основную идею предлагаемой инициативы. Ее основная цель заключается в консолидации и повышении эффективности использования стандартов и рекомендаций, содержащихся в многочисленных ныне существующих источниках и являющихся результатами проделанной на сегодняшний день серьезной работы.

Можно выделить следующие три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

а) **прозрачность бюджетно-налоговой сферы**, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателях;

б) **«здоровье» системы общественных финансов**, что предполагает ее стабильность и устойчивость как в среднесрочном аспекте, так и в более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;

в) **эффективность и результативность бюджетной политики**, что означает эффективность распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правительства), эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

В каждой стране эффективное и ответственное управление общественными финансами также должно быть ориентировано на принятие обоснованных решений и их успешную реализацию на трех уровнях:

1) **бюджетно-налоговое планирование на макроуровне**: общий объем собираемых налогов и запланированных расходов, объем профицита, дефицита и т.д., а также нетто-заимствований или резервирования;

2) определение приоритетов в области налогообложения и развития государственного сектора (**конкретные налоги, расходы, политические цели**);

3) **подробная разработка бюджета и его исполнение** — планирование и принятие бюджета, исполнение, контроль, подотчетность, мониторинг, отчетность и аудит бюджетов, управление активами и обязательствами, заимствования и налогообложение.

Хотя очевидно, что первый уровень является решающим, так как успех или неудача на макроуровне чрезвычайно важны и для национальной и для мировой экономики, все три уровня тесно связаны между собой. Например, неправильное определение приоритетов налоговой и бюджетной политики и (или) недостатки разработки и исполнения бюджетов могут привести к снижению эффективности бюджетно-налогового планирования на макроуровне. В свою очередь, нестабильность на макроуровне может свести на нет вероятность достижения положительных результатов на двух последующих уровнях.

В последние 15–20 лет подходы ко всем этим вопросам стали предметом особого внимания как на национальном, так и на международном уровне. Масштабные реформы методов управления бюджетным процессом были предприняты во многих странах, включая развитые страны и страны с развивающейся или переходной экономикой.

При всем разнообразии методов реализации реформ специальные меры предпринимались для:

- повышения уровня прозрачности и предотвращения нежелательных и (или) непредвиденных ситуаций;
- повышения уровня стабильности и долгосрочной устойчивости (включая расширение практики использования методов многолетнего планирования и внимание к управлению рисками); и
- повышения эффективности и результативности (включая расширенное использование методов бюджетирования и управления, ориентированных на результаты, а также децентрализация управления при соответствующей системе подотчетности).

В результате этих процессов и их поддержки на международном уровне сформировался широкий консенсус в отношении элементов, составляющих общепризнанную лучшую (надлежащую) практику.

Необходимость эффективного и ответственного управления общественными финансами стала общепризнанной, поскольку:

- общественные финансы представляют собой ключевой элемент любой национальной экономики (и благосостояния населения);
- стабильность и устойчивость в бюджетно-налоговой сфере необходимы для эффективного экономического развития как на национальном, так и на глобальном уровне;
- неэффективное управление общественными финансами тормозит развитие страны и создает проблемы для других стран, развитие которых становится взаимозависимым в условиях глобальной экономики;
- прозрачность в отношении происходящих в каждой стране процессов управления общественными финансами является необходимым компонентом взаимного доверия и безопасности.

Глобализация экономики создает новые риски для стабильного управления общественными финансами на национальном уровне, в частности, за счет воздействия на общественные финансы со стороны:

- неопределенности и резких изменений цен на сырьевые товары, такие как нефть;
- климатических изменений и стихийных бедствий, включая новые угрозы для здоровья населения, таких, например, как риск эпидемии птичьего гриппа;
- базовых демографических тенденций (старение населения и т.д., что ведет к более высоким требованиям в отношении пенсионного обеспечения, социальной поддержки и здравоохранения);
- растущей взаимозависимости систем налогообложения;
- возрастающего значения в глобальном масштабе ряда стран с формирующейся рыночной экономикой, где система общественных финансов находится на начальном этапе реформирования.

Эти проблемы подчеркивают необходимость хорошо продуманных и эффективно организованных методов управления рисками в целях ограни-

чения неблагоприятных последствий на национальном и глобальном уровнях.

Важность управления возрастающими рисками для общественных финансов и обеспечения эффективного развития была признана в апреле 2006 г. Международным валютно-финансовым комитетом Совета управляющих МВФ, которым, в частности, отмечается:

«Мероприятия по укреплению среднесрочной финансовой стабильности продолжают оставаться важнейшими с точки зрения поддержания роста и стабильности и повышения устойчивости к будущим потрясениям. Следует шире использовать экономический рост для сокращения бюджетного дефицита и провести реформы для обеспечения устойчивости систем пенсионного обеспечения и здравоохранения...» и

«Улучшение перспектив экономического роста бедных стран, включая страны к югу от Сахары, весьма обнадеживает. Комитет обращает особое внимание на то, что достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предполагает сотрудничество между бедными странами и донорами. Развивающиеся страны должны продолжать проводить стабильную макроэкономическую политику и ориентированные на экономический рост реформы, включая дополнительные существенные усилия по созданию устойчивых, подотчетных и прозрачных институтов. Международное сообщество должно способствовать этому процессу путем предоставления дополнительных ресурсов в соответствии со своими обязательствами».

2.2. Существующие источники информации и методические руководства

В последние годы масштабная и впечатляющая работа практически по всем этим направлениям была проделана международными организациями, заинтересованными в ответственном и эффективном управлении общественными финансами (или по их заказу), — Международным валютным фондом, Всемирным банком и ОЭСР, а также на региональном уровне, например, Азиатским банком развития (АзБР). Европейский союз (ЕС) ввел ряд конкретных правил в отношении бюджетно-налоговой ответственности в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте и введения евро в качестве единой валюты для некоторых своих членов. Принятые им правила («*acquis communautaire*») в области финансового контроля также имеют обязательное действие для членов ЕС. В Содружестве наций достигнуто соглашение о правилах проведения реформы в области управления общественными финансами. Страны-доноры разработали руководства для применения их на национальном уровне и предназначенные для использования при оказании технического содействия или предоставления бюджетной поддержки странам с переходной или развивающейся экономикой. Правительства некоторых стран или их министерства финансов также разработали принципы для собственного использования. В Лимской декларации установлены международ-

но признанные принципы аудита. Кроме того, в рамках мониторинга и пересмотра кредитных рейтингов частные рейтинговые агентства внимательно следят за действиями отдельных стран в сфере управления общественными финансами.

Не претендуя на исчерпывающее описание всех источников информации в этой сфере, их можно сгруппировать следующим образом.

А. Обязательные для исполнения нормативные требования

- Процедура Европейского союза в отношении чрезмерного дефицита, включая нормы, утвержденные статьями 9 и 104 Договора Европейского союза и уточненные Положением Совета ЕС № 1055/2005 от 27 июня 2005 г., вносящая поправки в «Пакт о стабильности и экономическом росте» от 1997 г. Эти нормы в первую очередь затрагивают некоторые параметры, имеющие отношение к финансовой ответственности и принятые в качестве обязательных странами — членами ЕС; при этом они имеют особое значение для стран, входящих в зону евро.

- Правила финансового контроля ЕС в отношении присоединившихся стран являются еще одним примером обязательных норм, затрагивающих не только использование бюджетных средств ЕС, но и национальные бюджеты, поскольку условием вступления в ЕС было распространение действия единых правил в отношении обоих уровней.

Такого рода взаимные формальные обязательства в отношении финансовой ответственности и надлежащего управления общественными финансами были необходимы в конкретных условиях ЕС, однако они являются исключением в современной международной практике и далее не рассматриваются.

Б. Официально принятые Кодексы лучшей (надлежащей) практики

- Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.) является одним из принятых на международном уровне Стандартов и кодексов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности. Благодаря этому он пользуется широкой международной поддержкой.

- Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР (обновлена в 2001 г.) была формально одобрена странами — членами ОЭСР и является общедоступным документом о надлежащей практике по обеспечению прозрачности бюджета.

- Лимская декларация о руководящих принципах аудита, принятая членами Международной организации высших органов финансового аудита (1977 г.), содержит изложение согласованных принципов в отношении проведения независимого аудита общественных финансов, а также соответствующих методов работы.

- Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций (2005 г.) предлагают некоторые принципы, которые должны учитываться при реформировании системы управления общественными финансами, а также содержат предложения по осуществлению этих реформ.

В. Рекомендации по надлежащей практике ответственного и эффективного управления общественными финансами

- Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (апрель 1999 г.) содержит принципы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, а также большое количество ссылок на иные источники, посвященные двум другим аспектам эффективного управления общественными финансами. МВФ также подготовил целый ряд документов, касающихся эффективной и ответственной бюджетно-налоговой политики (включая вопросы, возникающие в связи с «бюджетно-налоговым пространством для содействия экономическому росту»), в том числе вопросы определения содержания этой политики и ее реализации на практике.

- Руководство по управлению государственными расходами Всемирного банка (1998 г.), содержащее всеобъемлющие рекомендации в отношении большинства аспектов управления общественными финансами и реализации бюджетных реформ в странах с переходной и развивающейся экономикой.

- Большая работа была также проведена МВФ и Всемирным банком по консультированию отдельных стран в ходе работы и переговоров в рамках статьи IV, проектов технического содействия Всемирного банка и в рамках текущих контактов со странами — членами этих двух международных финансовых организаций (МФО).

- Руководство ОЭСР (разработанное Р. Алленом и Д. Томмаси) содержит подробные руководящие указания, направленные на оказание содействия странам с переходной экономикой в переходе к современным методам управления общественными финансами.

- Управление государственными расходами АзБР (С. Скъяво-Кампи и Д. Томмаси, 1999 г.) является еще одним источником подробных методических рекомендаций.

- Руководство по надлежащей практике министерства Великобритании по международному развитию, а также источники других доноров содержат рекомендации, представляющие интерес для развивающихся стран, где техническое содействие, поддержка играют особенно важную роль.

- Национальные Кодексы надлежащей практики, например, применяемое в Великобритании «золотое правило» в отношении осуществления заимствований только для финансирования инвестиций (в среднем, с учетом цикличности экономического роста, общий объем чистых заимствований не может превышать общий объем инвестиций).

Г. Инструменты мониторинга и оценки

- Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК) разработаны МВФ и Всемирным банком в рамках программы с определенными приоритетами для оценки как отдельно выбранных стран, так и различных стандартов и кодексов, соблюдение которых подлежит анализу. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ является, таким образом, лишь одним из кодексов по финансовой стабильности, который может подлежать оценке конкретным ДССК. Для оценки

соблюдения Кодекса МВФ используется Вопросник МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

- В рамках совместной донорской программы партнерства «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ГРФП) была разработана система оценки эффективности управления государственными финансами. Она включает: а) набор показателей для измерения и мониторинга результатов деятельности национальных систем управления общественными финансами, характера процессов и функционирования институтов в этой сфере и б) формат отчета, содержащий краткую оценку достижений страны на основе анализа показателей, а также описывающий уже проведенные и осуществляемые на данный момент мероприятия по реализации реформ. Показатели оценивают достоверность, комплексность и прозрачность бюджета, качество процессов, протекающих во всех фазах бюджетного цикла, а также степень вовлеченности доноров. Первые оценки уже были проведены. Система разработана для стран с развивающейся и переходной экономикой, однако она может иметь и более широкое применение.

- Система ОЭСР PUMA и система ОЭСР/ЕС SIGMA также могут быть использованы в данной области, в том числе они предусматривают проведение соответствующей оценки, проводимой представителями высших финансовых органов других стран-партнеров.

Д. Обмен информацией

- В 2003 г. ОЭСР и Всемирный банк приступили к проведению исследования Бюджетной практики и процедур более чем в 60 странах, включая страны — члены ОЭСР и страны с развивающейся и переходной экономикой. В ходе этого исследования проводится комплексный анализ бюджетных процессов в рамках бюджетного цикла, широкого круга связанных с этими процессами институциональных проблем, а также межбюджетных отношений, при этом особое внимание уделяется вопросам управления по результатам.

Е. Другие источники

- Данные рейтинговых агентств о кредитных рейтингах отдельных стран.

Описанные выше источники представляют собой обширный набор хорошо обоснованных и практически ценных материалов. Однако в них отсутствуют общность подхода, необходимая консолидация и авторитетность, которые бы позволили повысить значение рассматриваемых принципов, сделать их более ясными, понятными и легкими для использования, а также придать им новое звучание.

В частности:

- Во многих документах уделяется особое внимание обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере как фактора эффективного и ответственного управления общественными финансами. Два других аспекта (устойчивость общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики), как правило, детально не раскрываются, за исключением общих вопросов аудита, рассматриваемых в Лимской декларации.

- В результате многие аспекты общепризнанной надлежащей практики управления общественными финансами не получили отражения в официально согласованных кодексах. Эти пробелы включают такие имеющие важнейшее значение вопросы, как целесообразность наличия бюджетно-налоговых правил стабильного и устойчивого управления бюджетными расходами и обязательствами, а также среднесрочное (многолетнее) бюджетное планирование.

- В отношении обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере существуют расхождения в положениях Кодекса МВФ и Оптимальной практики ОЭСР. Причиной этого является попытка провести разграничение между базовыми и более продвинутыми принципами с учетом того, что многие страны все еще работают над реализацией первых, в то время как другие государства без особых проблем могут добиться соблюдения более высоких стандартов. При этом наличие единой системы, принимающей во внимание существование различий между базовым и более продвинутым уровнями надлежащей практики, могло бы помочь различным странам осуществлять более целенаправленные и последовательные шаги в этой области.

- В более широком контексте это означает, что всеобъемлющий набор принципов, относящихся ко всем трем аспектам (прозрачность в бюджетно-налоговой сфере, «здоровье» общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики), при учете различий между базовым и более продвинутым уровнями достижений может дать больше возможностей для стимулирования прогресса каждой отдельной страны и его мониторинга.

- Мониторинг обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере на базе Кодекса МВФ (с использованием вопросника МВФ, консультаций по статье IV и ДССК) отличается от мониторинга других аспектов с использованием инструментов, предоставляемых ГРФП, и на основе обмена информацией, полученной посредством исследований бюджетной практики и процедур, проводимых ОЭСР и Всемирным банком. Для ясного понимания сильных и слабых сторон необходима более четко акцентированная и консолидированная информация о том, что происходит в отдельно взятых странах.

- Реализация уже принятых документов по лучшей (надлежащей) практике имеет определенные трудности, особенно для стран с развивающейся и переходной экономикой, в том числе для России. Одна из проблем заключается в определении единой системы принципов, на основе которых могли бы проводиться бюджетные реформы. Остается до конца неясным, в чем заключаются эти принципы, каковы накопленный опыт и уроки их реализации, какие источники заслуживают первостепенного внимания и в чем состоят тенденции их развития в меняющихся условиях.

Ясная, комплексная и заслуживающая доверия система принципов и ориентиров для их реализации позволит сконцентрировать усилия, предпринимаемые отдельными странами и организациями по повышению эффективности управления общественными финансами. Современные относительно благоприятные экономические условия создают «окно возможностей» для

формирования и консолидации важнейших принципов на уже имеющейся прочной основе, объединяя знания, опыт и ресурсы всех организаций, которые уже занимаются работой по данным направлениям. В связи с этим предлагается продолжить обсуждение этих вопросов в целях оказания содействия в разработке более совершенной кодификации принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами и тем самым обеспечить объединение и развитие существующих источников методических рекомендаций, опираясь на авторитет международного финансового сообщества.

2.3. Основные подходы к разработке принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами

Целью предстоящей работы должна быть разработка:

- Кодекса лучшей практики, раскрывающего и обосновывающего каждый из принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами;
- методических рекомендаций по реализации Кодекса лучшей практики;
- методов оценки достигнутых различными странами результатов, предусматривающие предоставление рекомендаций по вопросам, требующим особого внимания каждой отдельной страны, а также обобщения приобретенного опыта и его последующего использования при дальнейшем развитии международно признанных подходов.

Материалы каждого из этих уровней должны быть увязаны друг с другом в рамках общей структуры, которая может иметь модульный характер. Необходимо также предусмотреть возможности пересмотра и обновления предложенного пакета материалов и методов по мере накопления международной практики в сфере управления общественными финансами и появления необходимости в развитии и модификации предлагаемых инструментов.

В определенной степени вышеупомянутые три уровня уже существуют в виде разработанных МВФ «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», «Руководства», «Вопросника» и ДССК. Важнейшие составные части этого подхода — Кодекс, методические рекомендации и механизмы оценки — будут на интегрированной и комплексной основе распространены и на другие области эффективного и ответственного управления общественными финансами с целью формирования структуры, отражающей комплексный, интегрированный и более легкий для мониторинга набор стандартов и методических рекомендаций в отношении надлежащей практики, охватывающий все основные вопросы ответственного и эффективного управления общественными финансами.

С этой целью предложенные материалы, наряду с оценкой уровня достигнутых результатов, должны включать не только сферы, на которые распространяется действие Кодекса МВФ и Оптимальной практики ОЭСР, но

и два отмеченных в разделе 2.1 вопроса, в настоящее время не затронутых официальными документами такого рода и статуса («здоровье» общественных финансов и эффективность и результативность бюджетно-налоговой политики).

В то же время предлагается детально не рассматривать вопросы налоговой политики. На макроуровне проблема налогообложения должна учитываться с целью обеспечения процесса планирования и принятия решений в отношении совокупных доходов и расходов в свете реалистичных прогнозов и факторов социально-экономической политики для последующего установления уровня налогов и других соответствующих поступлений в бюджет для обеспечения стабильного, необходимого для устойчивого финансирования запланированных расходов. Со временем, после достижения положительных результатов в разработке предлагаемых принципов эффективного и ответственного управления и сведения их в единый кодекс, станет возможным расширение перечня вопросов путем включения в него и вопросов налогообложения, если по этому поводу будет достигнут консенсус.

Кроме того, успех в решении ключевых вопросов эффективного и ответственного управления общественными финансами в значительной степени зависит от квалификации и компетентности государственных и муниципальных служащих, занимающихся управлением общественными финансами. Однако этот важнейший вопрос выходит за рамки управления общественными финансами как такового и должен решаться в рамках вопросов, относящихся к стандартам государственной и муниципальной службы, ее структуры и административных процедур.

Разработанные материалы должны быть акцентированы на формировании заинтересованности в наличии и использовании соответствующих инструментов управления общественными финансами с четким выделением базовых принципов, которые могут быть реализованы во всех странах, и дополнительными принципами, которые считаются целесообразными и важными для использования странами — членами ОЭСР и другими государствами по мере развития их потенциала. При этом применяемые теми или иными странами конкретные методы и способы реализации этих принципов, безусловно, могут существенно различаться.

Таким образом, данные материалы должны включать следующее:

- 1) состоящий из отдельных модулей Кодекс лучшей практики управления общественными финансами, базирующийся на согласованных принципах, отражающий базовый и более продвинутый уровни их реализации;
- 2) комплексные методические рекомендации по применению и реализации данного Кодекса;
- 3) процедуры, методы и критерии мониторинга качества управления общественными финансами в соответствии с положениями (требованиями) Кодекса лучшей практики;
- 4) методы, позволяющие определить вопросы, по которым отдельным странам, участвующим (на добровольной основе) в системе мониторинга ка-

чества управления общественными финансами, рекомендуется предпринять конкретные действия, извлечь уроки на будущее и способствовать практическому усовершенствованию управления общественными финансами;

5) систему обновления и расширения материалов.

3. КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ПРИНЦИПОВ И ИНСТРУМЕНТОВ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

В последние 10 лет отмечается существенный прогресс в разработке и использовании различных инструментов эффективного и ответственного управления общественными финансами. Таблица 1 содержит обобщенный и выборочный анализ основных материалов по этим вопросам. Очевидно, что все они различаются по своему статусу и детальности, частично перекрывая друг друга, а в некоторых случаях демонстрируя различные подходы к одним и тем же вопросам.

Один из путей их классификации может заключаться в признании того, что некоторые из них представляют собой своего рода инструменты регулирования: они определяют стандарты и практику, которым предполагается соответствовать, и это соответствие должно поддаваться проверке. При этом статус этих инструментов неодинаков. Например, на одном полюсе — финансовые нормы, сформулированные в рамках Договора ЕС, имеющие юридическую силу для всех стран-участниц. В то же время такие кодексы, как Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, используемые для анализа и оценки бюджетных систем, не являются обязательными для соблюдения. Другие материалы представляют собой положения или руководства по надлежащей практике, которые имеют сугубо рекомендательный характер. При этом отчасти проблема заключается в том, что взаимосвязь между материалами, имеющими различный статус, не всегда очевидна.

3.1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность

Стандарты в данной области уже существуют. В Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ внимание акцентируется на четырех общих проблемах:

1) *четкость роли и функций* — относится к структуре и функциям правительства, сферам ответственности внутри правительства и отношениям между правительством и экономикой в целом;

2) *информирование общественности* — подчеркивает важность опубликования исчерпывающей информации по бюджетно-налоговым вопросам в строго определенные промежутки времени;

Таблица 1
Основные материалы международных организаций по вопросам управления общественными финансами¹

| Ключевые направления | Нормы и правила | Кодексы | | Руководства/справочники | | | | Инструменты оценки | | Совместное использование информации |
|----------------------------------|-----------------|---------|-------|-------------------------|----|------|-----|--------------------|-------|-------------------------------------|
| | | МВФ | ОЭСР | МВФ | ВБ | ОЭСР | АБР | ДС СК | ГР ФП | |
| 1. Бюджетная прозрачность | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 2. Бюджетная устойчивость | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ (А) |
| | ✓ | ✓ | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | ✓ | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ (А) | ✓ |

Продолжение табл. 1

| Ключевые направления | Нормы и правила | Кодексы | | Руководства/справочники | | | | Инструменты оценки | | Совместное использование информации |
|--|-----------------|---------|------|-------------------------|----|------|-----|--------------------|-------|-------------------------------------|
| | | МВФ | ОЭСР | МВФ | ВБ | ОЭСР | АБР | ДС СК | ГР ФП | |
| <p>2.4. Четкие правила оценки финансовых рисков и управления ими</p> <p>2.5. Использование резервных фондов для управления доходами от продажи сырьевых товаров</p> <p>3. Бюджетная отчетность</p> <p>3.1. Независимый аудит с последующей проверкой органами законодательной власти</p> <p>3.2. Подробная информация о процессе контроля</p> <p>3.3. Эффективный анализ и меры по обеспечению исполнения законодательных норм</p> <p>3.4. Прозрачные и не допускающие коррупции процессы</p> <p>3.5. Оценка и повышение качества управления финансами</p> <p>3.6. Внутренний аудит</p> | ЕС | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ (А) | ✓ |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|---|--|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4. Бюджетная автономия | | ✓ (A) | | ✓ (A) | ✓ | | ✓ (A) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4.1. Стабильные и предсказуемые финансовые отношения с субнациональными властями | | ✓ (A) | | ✓ (A) | ✓ | | ✓ (A) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4.2. Сбалансированное и взаимоувязанное разграничение полномочий и доходов | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.3. Надлежащий уровень автономии субнациональных властей | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.4. Объективное и прозрачное выравнивание бюджетной обеспеченности | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.5. Стимулы и санкции для обеспечения соблюдения норм и правил | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5. Бюджетная консолидация | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.1. Четкое распределение функций и ответственности | | ✓ (A) | ✓ (A) | ✓ (A) | ✓ | | ✓ (A) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5.2. Комплексный охват доходов и расходов | ✓ (A) | ✓ (A) | ✓ (A) | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5.3. Внебюджетные средства используются только в особых случаях, предусмотренных законом | | ✓ (A) | | | | | ✓ | | | | | | | | | | | | |
| 5.4. Интегрированное планирование текущих и капитальных расходов | | | | | | | ✓ (A) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5.5. Эффективные системы платежей, единый бюджетный счет и учет обязательств | | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6. Бюджетная преемственность | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6.1. Реалистичная оценка бюджетов на средне- и долгосрочную перспективу | ✓ | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Окончание табл. 1

| Ключевые направления | Нормы и правила | Кодексы | | Руководства/справочники | | | | Инструменты оценки | | Совместное использование информации |
|--|-----------------|---------|-------|-------------------------|----|------|-------|--------------------|-------|-------------------------------------|
| | | МВФ | ОЭСР | МВФ | ВБ | ОЭСР | АБР | ДС СК | ГР ФП | |
| <p>6.2. Четкая основа для «скользящего» бюджетного планирования</p> <p>6.3. Обоснованный расчет затрат на проведение текущей политики</p> <p>6.4. Правила принятия новых обязательств</p> <p>6.5. Среднесрочные лимиты расходов</p> <p>7. Бюджетная результативность</p> <p>7.1. Цели, задачи и ответственность за результаты</p> <p>7.2. Подотчетность при делегировании полномочий</p> <p>7.3. Привязка запланированных результатов к бюджетам</p> <p>7.4. Методы измерения эффективности</p> <p>7.5. Реалистичная оценка затрат и соотношение ресурсов с запланированными результатами</p> | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ |
| | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | | ✓ (А) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| | | ✓ (А) | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| | | ✓ (А) | ✓ (А) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

Примечание. А — направление отмечено, но до конца не рассмотрено; ЕС — Европейский союз; МВФ — Международный валютный фонд; ВБ — Всемирный банк (МБРР); АБР — Азиатский банк развития; ДССК — Доклады о соответствии стандартам и кодексам (МВФ); ГРФП — Государственные расходы и финансовая подотчетность (совместный проект ряда доноров).

¹ Налогово-бюджетные нормы и правила в соответствии с Процедурой чрезвычайного дефицита ЕС в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте (1997 г., с изменениями от 06.2005). <www.euroarea.eu.int/comm/espomty_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm>; Пересмотренный Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ, 28.02.2001. <www.imf.org/external/nr/fad/trans/code.htm>; Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета, 2001. <www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>; Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Апрель 1999 г. <www.imf.org/external/nr/fad/trans/manual/index.htm>; Руководство по управлению государственными расходами. Всемирный банк, 1998. <www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/rem98.pdf>; Управление государственными расходами: Справочник для стран с переходной экономикой / Р. Аллен, Д. Томмасы (ред.). 2001 г. <www.oecd.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>; Управление государственными расходами / С. Скьяво-Кампо, Д. Томмасы (ред.). АЗБР. Апрель 1999 г. <www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/>; Доклады о соответствии стандартам и кодексам. <www.imf.org/external/nr/rosc/rosc.asp>.

В отношении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере ДССК используют: Вопросник МВФ для финансовых учреждений. Январь 2006 г. <www.imf.org/external/nr/fad/trans/question/quest.htm>; Государственные расходы и финансовая подотчетность: Система оценки эффективности управления государственными финансами. Секретариат ГРФП. Июнь 2005 г. <www.refa.org/index2.htm>; ОЭСР/ВБ: Обзор бюджетной практики и процедур. 2003 г. <www.oecd.org/dataoecd/14/18/33620564.doc>, <www.ocde.dyndns.org>.

3) *открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности* — относится к информации, предоставляемой в отношении бюджетного процесса;

4) *гарантии достоверности* — относится к качеству финансовых данных и необходимости независимой проверки информации по бюджетно-налоговым вопросам.

Методические рекомендации по практической реализации Кодекса содержатся в Руководстве по его применению.

В Кодексе МВФ признается существование различий между действующими в разных странах системами управления бюджетно-налоговой сферой, их культурными, конституционными и правовыми условиями, а также между их техническими и административными возможностями повышения уровня прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Большинство стран располагают определенным потенциалом для совершенствования ряда аспектов прозрачности, предусмотренных Кодексом МВФ. Тем не менее существующие между странами различия с неизбежностью подразумевают то, что далеко не все они имеют возможность достаточно быстро приступить к практической реализации Кодекса.

Четкость роли и функций

Четкое распределение роли и функций между бюджетной сферой и государственным сектором экономики является ключевым аспектом обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, поскольку создает основу для формирования системы подотчетности в отношении разработки и реализации бюджетно-налоговой политики.

К числу основных вопросов относятся:

- разграничение между бюджетной сферой и остальной частью государственного сектора, с одной стороны, и всей остальной экономикой — с другой;
- ясность юридической и административной системы управления в бюджетно-налоговой сфере.

Для обеспечения функционирования бюджетно-налогового механизма должны существовать финансовые и административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон. Во всех странах мира наблюдается тенденция развития налогово-бюджетного законодательства, регулирующего бюджетный процесс посредством детальных специфицированных юридических актов. Наибольшее значение имеет четкость правовой базы и полнота охвата ею налогово-бюджетных процедур.

Многие страны с переходной и развивающейся экономикой обладают неполной и зачастую противоречивой системой бюджетно-налогового регулирования, которая плохо соответствует реальной практике бюджетного процесса. В результате формальные требования и процедуры частично замещаются или дополняются неформальными «правилами», размывающими полномочия, ответственность и подотчетность и подрывающими доверие к бюджетным институтам.

Информирование общественности

Обеспечение доступности для широкой общественности информации по бюджетно-налоговым вопросам является важнейшей чертой прозрачности бюджетно-налоговой сферы. Соответствующие принципы и практика предполагают предоставление полной информации о прошлой, текущей и планируемой деятельности в бюджетно-налоговой сфере, а также наличие обязательств в отношении графика опубликования тех или иных данных.

Предоставление средствам массовой информации и широкой общественности соответствующих данных по бюджетно-налоговой проблематике является естественным средством обеспечения подотчетности государственных органов. Это способствует эффективному использованию общественных ресурсов. Помимо общей информации о бюджете, широкая общественность должна быть проинформирована об имеющихся условных обязательствах, а также о квазифискальных операциях, которые могут подорвать стабильность бюджета и деформировать процесс распределения общественных ресурсов. Это является весьма серьезной проблемой для многих развивающихся и даже развитых стран. Ее решение помогает противостоять безответственному увеличению бюджетных расходов.

По мере повышения степени ориентированности бюджетов на результаты требования общества в отношении предоставления дополнительной и более надежной информации будут расти. В связи с этим нормы и стандарты в области раскрытия информации по бюджетно-налоговым вопросам должны также отражать растущие запросы общества на ее получение.

Открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности

Акцентируя внимание на бюджете как основном инструменте бюджетно-налоговой политики, Кодекс МВФ рассматривает открытость бюджетного процесса и содержащихся в бюджете показателей в качестве основного условия прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Кодекс предусматривает, что процесс подготовки и исполнения бюджета должен быть открытым в смысле сравнительно легкого доступа к информации о составлении бюджета и его исполнении (например, требования к подготовке бюджета, информацию о бюджетном процессе следует сделать открытыми для широкой общественности). В Кодексе специально не оговаривается участие гражданского общества в бюджетном процессе, хотя такой подход не исключается. Открытость в этом смысле не предполагает полное раскрытие для общественности информации на всех этапах бюджетного процесса. Необходимо учитывать возможность нежелательной реакции рынков, определенную степень конфиденциальности при формировании политики, а также величину затрат на предоставление информации для общественности по сравнению с ожидаемой от этого пользой.

В то же время настоящая открытость бюджетного процесса предполагает открытое обсуждение общественностью бюджетно-налоговой политики и ее результатов. Этот вопрос имеет особое значение для стран с переходной и развивающейся экономикой, включая Россию. В этом смысле не следует

недооценивать роль парламента и органов внешнего аудита. Парламент должен не только располагать формальными полномочиями и возможностями по организации публичного обсуждения приоритетов бюджетно-налоговой политики, оценки процесса исполнения бюджета и его результатов, но и осуществлять все это на практике. Аналогичным образом внешний аудит бюджета должен проводиться профессионально, объективно и независимо как от исполнительной, так и от законодательной власти. Это единственный способ обеспечить доверие к результатам аудиторской проверки.

Предусмотренные Кодексом МВФ нормы надлежащей практики в области обеспечения прозрачности бюджетного процесса включают:

- подготовку бюджетных документов, в которых должны быть отражены цели бюджетно-налоговой политики, условия макроэкономического развития, политика в отношении бюджета и поддающиеся оценке важнейшие финансовые риски;
- форму представления бюджета, облегчающую проведение анализа политики и содействующую подотчетности;
- четко сформулированные процедуры исполнения бюджета, мониторинга расходования бюджетных средств и обеспечения поступления доходов;
- отчетность по бюджетно-налоговым вопросам, которая должна регулярно предоставляться парламенту и широкой общественности.

Гарантии достоверности

Для обеспечения финансовой прозрачности необходимо, чтобы предоставляемые правительством данные по бюджетно-налоговым вопросам отвечали основным требованиям в отношении их качества, а также чтобы существовали механизмы, обеспечивающие парламенту и широкой общественности гарантии в отношении надежности этих данных. Положения Кодекса, затрагивающие эту проблему, относятся к стандартам качества бюджетно-налоговых данных и их независимой проверке.

В дополнение к этому все используемые бюджетные процедуры должны соответствовать требованиям достоверности. Нечеткие или противоречивые нормы и правила могут дискредитировать бюджетный процесс и создать предпосылки для развития неформальных отношений. Аналогичным образом отсутствие или недостаточность информации об определенных аспектах бюджетного процесса или отсутствие у широкой общественности возможности реагирования на возникающие проблемы создает условия, в которых достаточно сложно обеспечить должный уровень достоверности.

Руководство ОЭСР по оптимальной практике в области обеспечения прозрачности бюджета также рассматривает эти вопросы в следующей последовательности:

- в первой части перечислены основные бюджетные документы, которые должно подготовить правительство, а также их общее содержание: сам бюджет, предварительный бюджетный документ, ежемесячные отчеты об исполнении бюджета, полугодовой отчет, годовой отчет, отчет в преддверии выборов и долгосрочный прогноз;

- во второй части описываются конкретные данные, которые должны быть отражены в отчетах: исходные экономические допущения, расходы по уплате налогов, финансовые активы и обязательства, нефинансовые активы, обязательства в области пенсионного обеспечения наемных работников, а также условные обязательства;
- в третьей части отражена практика составления отчетов: политика в сфере финансовой отчетности, системы исполнения бюджета и соответствующее распределение ответственности, правила аудита, а также механизмы и процедуры проверок со стороны общественности и парламента.

3.2. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов

Все больше стран стремятся составлять свои бюджеты на основе документа, включающего основные направления бюджетной политики и набор критериев, позволяющих оценивать жизнеспособность принимаемых бюджетных решений. На основе этого документа они разрабатывают методические указания по процедуре подготовки бюджета и проверяют бюджетные решения на предмет их соответствия основным направлениям. По своей сути эти критерии устанавливаются на основе принципа бюджетирования сверху вниз в целях создания противовеса неизбежному давлению снизу, которое может «сбить» бюджетный процесс с намеченного курса и поставить под угрозу его устойчивость.

Четкие правила оценки бюджетно-налоговой стабильности на основе средне- и долгосрочного прогнозирования основных показателей бюджета

Существует много критериев для такой оценки. Тем не менее следует отметить, что основные критерии, используемые странами, разработавшими такие рамочные инструменты, включают определенные формулировки.

| Критерий | Типичные формулировки |
|--|---|
| Общее сальдо бюджета | Уровень общего бюджетного дефицита не должен превышать [x%] общей величины расходов. |
| Соотношение дефицита и ВВП | Уровень общего бюджетного дефицита не должен превышать [x%] ВВП. |
| Текущий баланс (соотношение текущих расходов и текущих доходов) | Должен иметься текущий профицит, эквивалентный, по крайней мере, [x%] общей величины расходов. Альтернативный вариант, уместный в ряде случаев, может выглядеть следующим образом: дефицит бюджета, не зависящего от доходов, связанных с продажей нефти, не должен превышать [x%] общей величины расходов (либо ВВП). |

| Критерий | Типичные формулировки |
|--|---|
| Соотношение между размером платежей по обслуживанию долга и величиной расходов | Расходы по обслуживанию задолженности не должны превышать [x%] общей величины расходов. |
| Соотношение между величиной долга и ВВП | Величина накопленного долга не должна превышать [x%] ВВП. |
| Соотношение между объемом доходов и величиной ВВП | Объем доходов не должен превышать [x%] ВВП. |

Некоторые из применяемых критериев и определений являются недостаточно четкими. Например, не совсем ясно, что представляют собой текущие доходы для обеспечения минимального уровня превышения объема текущих доходов над величиной текущих расходов. В частности, определение доходов от добычи таких ограниченных ресурсов, как нефть и другие полезные ископаемые, трактуется по-разному, что может иметь весьма серьезные последствия для бюджетно-налоговой стабильности и экономического развития в целом.

Огромное значение для общей стабильности общественных финансов имеет управление ликвидностью. Данная проблема, вероятно, является той областью, где дополнительные методические указания будут весьма полезными.

Четкие правила оценки финансовых рисков и управления ими

Также следует отметить, что некоторые страны устанавливают указанные выше критерии в отношении не одного года, а для многолетнего цикла в целом. Данный подход позволяет смягчать циклические колебания экономики, не прибегая к мерам краткосрочного характера, которые способны усугубить возникающие проблемы.

Однако не совсем понятно, каким образом этот подход может использоваться без нарушения финансовой дисциплины. Безусловно, риск заключается в том, что решение проблем откладывается на неопределенное время, и что они никогда не рассматриваются с необходимой серьезностью. Ощущается необходимость подготовки методических рекомендаций в отношении практического и разумного поддержания дисциплины в течение цикла на базе целого ряда весьма полезных недавно подготовленных документов МВФ по таким вопросам, как «бюджетно-налоговое пространство в интересах развития» и т.д.

Также не всегда понятно, как различные критерии взаимосвязаны между собой в отношении общего риска. Важно понять, как взаимодействие различных факторов приводит к укреплению или подрыву бюджетно-налоговой стабильности. Было бы весьма полезно провести дополнительную работу по созданию моделей, способных более четко отразить и разъяснить эту взаимозависимость и тем самым внести вклад в развитие процессов принятия политических решений на национальном уровне и обеспечения прозрачности на международном уровне.

Учет и управление обязательствами по государственному долгу зачастую создает серьезные проблемы. Управление государственным долгом, а также

надлежащая оценка и управление рисками, связанными с прямыми и косвенными государственными обязательствами/гарантиями, нередко осуществляются на недостаточно качественном уровне. На этот счет существуют соответствующие методические рекомендации, однако данная проблема сохраняется во многих странах.

Надлежащее управление бюджетными резервами

Эффективное управление бюджетными резервами может иметь ключевое значение для обеспечения стабильности общественных финансов. В частности, Россия, как и многие другие страны, получающие значительные доходы от экспорта природных ресурсов, посчитала необходимым создать Стабилизационный фонд, в котором накапливаются поступления от экспорта нефти, для того, чтобы избежать колебаний этих ограниченных доходов, способных подорвать финансовую стабильность страны. Это является областью, где дополнительные рекомендации могут оказаться весьма полезными.

3.3. Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений

Характер отношений между центральными органами власти, формулирующими политику управления ресурсами государства, с одной стороны, и субнациональными (региональными и местными) органами власти в разных странах неодинаков. Многие страны движутся в направлении более высокой степени децентрализации для того, чтобы приблизить предоставление услуг к их потребителям, и чтобы решения о том, как лучше предоставлять эти услуги, принимались теми, кто их непосредственно оказывает. Такие сдвиги в уровне ответственности и полномочий оказывают серьезное воздействие на возникновение новых бюджетно-налоговых рисков и методов управления ими. То, каким образом организован процесс децентрализации на практике и какие отношения возникают между различными уровнями управления, имеет решающее значение для поддержания финансовой дисциплины.

Стабильные и предсказуемые финансовые отношения между центральными, региональными и местными органами управления

Система государственного управления с высоким уровнем децентрализации полномочий имеет много потенциальных преимуществ, но и несет с собой определенные риски. Ряд стран столкнулись с бюджетно-налоговой нестабильностью. В некоторых случаях это может быть связано либо с резкими изменениями в распределении доходов субнациональным органам власти, либо с принятием ими дополнительных обязательств.

Некоторые страны использовали механизмы стабилизации межбюджетных отношений и придания им, а также их воздействию на общественные финансы более прозрачного характера. Эти механизмы включают создание «периодов стабильности», в рамках которых распределение доходов либо является фиксированным, либо изменяется по некоторым согласованным и прозрачным правилам.

Опыт России также свидетельствует о том, что соответствующие стимулы и санкции играют важную роль в обеспечении должного уровня бюджетно-налоговой дисциплины и эффективного использования ресурсов на всех уровнях.

Несмотря на то что упомянутые выше Кодекс МВФ и другие публикации затрагивают вопросы управления бюджетными средствами на субнациональном уровне, складывается впечатление, что международно признанная надлежащая практика в области обеспечения стабильности и предсказуемости финансовых систем на субнациональном уровне все еще отсутствует. В них также не содержится рекомендаций в отношении решения такого рода проблем в целях обеспечения бюджетной стабильности страны в целом.

Сбалансированное и увязанное разграничение полномочий и доходов

Во многих странах продолжает сохраняться проблема возложения на субнациональные органы управления обязательств без выделения соответствующих объемов финансирования. Результатом является серьезнейшая дестабилизация общественных финансов, поскольку подобная ситуация подрывает доверие к бюджетному процессу и создает возможность использовать ее в качестве предлога для ухода от ответственности.

Четкое распределение доходов имеет жизненно важное значение и должно сочетаться с надлежащим механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

3.4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса

Как показывает международный опыт, для того чтобы можно было управлять рисками и использовать процесс бюджетирования в целях обеспечения эффективного и результативного планирования и исполнения с учетом ограниченности ресурсов, необходимо обеспечить комплексный характер бюджетов всех уровней, а также управление ими в рамках унифицированного процесса.

Четкое определение ответственности за управление бюджетной политикой и бюджетным процессом

Подготовка и исполнение бюджета является комплексным процессом. В отсутствие усилий по обеспечению соответствующей координации разных элементов этот процесс может разбиваться на отдельные составные части, и в этом случае эффективность управления бюджетно-налоговой сферой понижается. Должно существовать четкое и понятное определение полномочий и ответственности исполнительного органа власти, который отвечает за разработку и реализацию бюджетной политики, включая подготовку и исполнение бюджета.

Это является той областью, в которой многие страны с развивающейся и переходной экономикой до сих пор не смогли добиться существенного прогресса. Причины этого были различными, однако последствия — одинаковыми: бюджет и бюджетный процесс фрагментированы, их части плохо увязаны

между собой, а качество управления ими невысоко, что подрывает эффективность использования ограниченных бюджетных ресурсов.

В связи с этим возникает необходимость подготовки дополнительных рекомендаций в отношении того, при каких условиях любое отступление от принципов консолидированного бюджетирования может считаться допустимым и соответствовать надлежащей практике, и каким образом страны с развивающейся и переходной экономикой могут обеспечить соответствие этой практике.

Интеграция планирования текущих и капитальных расходов

Международный опыт свидетельствует, что результаты произведенных расходов улучшаются, а уровень контроля и устойчивости повышается в том случае, когда текущие и капитальные расходы управляются на консолидированной основе в рамках многолетнего планирования. Интеграция управления текущими и капитальными расходами имеет огромное значение как для обеспечения общей устойчивости и стабильности бюджета, так и для повышения обоснованности и прозрачности бюджетного планирования, в том числе оценки эффективности бюджетных программ и инвестиционных проектов с учетом их полной стоимости и достигаемых результатов.

Это является одним из основополагающих и общепризнанных принципов надлежащей практики, соблюдение которого является одной из предпосылок для эффективного внедрения среднесрочного финансового планирования и бюджетирования, ориентированного на результаты.

В то же время вплоть до настоящего времени в ряде стран с развивающейся и переходной экономикой управление капитальными расходами, а иногда и более широкими категориями расходов, включаемыми в особые типы программ (проектов), с финансовой и институциональной точек зрения полностью или частично оторвано от управления текущими расходами и общего бюджетного процесса. Это искусственно «ограждает» такие расходы от конкуренции при распределении бюджетных ресурсов, ослабляет финансовую дисциплину, искажает критерии выработки и оценки реализации бюджетных приоритетов, а также подрывает самостоятельность и ответственность отраслевых ведомств, отвечающих за достижение результатов в сфере своей деятельности.

Комплексность бюджетов всех уровней

Это предполагает, что бюджет на всех уровнях охватывает все расходы и доходы с тем, чтобы можно было иметь полную картину всех обязательств и ресурсов, существующих в каждый период времени, обеспечить необходимый уровень контроля над распределением ресурсов и минимизировать возможности возникновения непредвиденных негативных тенденций. Как показывает опыт, это не всегда просто достичь как по политическим, так и по техническим (трудности учета и прогнозирования) причинам. В некоторых случаях даже сами МФО требуют «обособления» в качестве предварительного условия предоставления финансовой помощи (кредитов) для того, чтобы предотвратить неэффективное использование этими странами-реципиентами.

Использование внебюджетных фондов только в особых случаях, предусмотренных законом

Потенциально внебюджетные фонды, доходы и расходы которых находятся вне структуры основного бюджета, могут снизить эффективность бюджетного контроля и управления рисками. Мировая практика признает возможность использования таких фондов для пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования, а также в качестве различных резервных фондов (таких как стабилизационные фонды или фонды будущих поколений), находящихся под общим контролем главного финансового органа. Важный принцип заключается в том, чтобы эти фонды работали в рамках конкретных законодательно установленных условий и полномочий и на них распространялись общие требования по контролю и подотчетности.

Консолидация всех аспектов планирования и управления бюджетом

Консолидированный характер централизованного управления бюджетным процессом в основном признается в качестве надлежащей практики в большинстве стран мира. В том случае, когда отдельные ключевые сферы ответственности — управление макроэкономическим прогнозированием, определение политических приоритетов и целей и бюджетирование отдельных видов расходов — остаются за пределами консолидированного бюджетного процесса, его последовательность нарушается, а управление рисками и уровень эффективности могут снизиться.

Эффективный процесс исполнения бюджета

Необходимо располагать эффективной системой бюджетных платежей, ведения единого бюджетного счета, обеспечения его ликвидности, учета бюджетных обязательств и предоставления отчетности по их исполнению.

3.5. Среднесрочное финансовое планирование

Необходимость формирования бюджетов на многолетней основе представляется общепризнанной. Очевидно, что учет среднесрочных последствий принимаемых в данный момент решений в области общественных финансов может помочь избежать нестабильности в будущем. Тем не менее практическая реализация этого подхода демонстрирует множество различных вариантов.

Подготовка и утверждение годового бюджета в контексте реалистичного видения будущих бюджетов

Как представляется, в некоторых случаях различия в методах среднесрочного финансового планирования вызваны неодинаковостью условий отдельных стран, а также тем, что они прибегают к сравнительно новым для них методикам, характер и пределы использования которых они только начали проверять на практике.

Можно обсудить вопрос, является ли реальной задачей для стандартизации определение периода, который должен охватывать многолетние бюджеты. Практика, безусловно, различается. Однако очевидно, что для понимания тен-

денций, имеющих место в бюджетно-налоговой сфере, и последствий проводимой политики иногда необходимо ориентироваться на более долгосрочную перспективу, чем 3–5-летний период, принятый в большинстве стран в качестве основы официального многолетнего бюджетирования. Такие вопросы, как влияние демографических тенденций на динамику расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение, требуют более продолжительных хронологических рамок для выявления их последствий в полном объеме. Весьма полезной была бы разработка более структурированного подхода при проведении ежегодного, среднесрочного и более долгосрочного бюджетного анализа с тем, чтобы прояснить, какие механизмы способны выявить долгосрочные перспективы и обеспечить их должный учет в процессе принятия решений.

Достаточно важным представляется наличие четкой системы формирования исходных предпосылок, используемой при разработке многолетних бюджетов, а также основы для такого рода предположений. В этой области также имеют место различные подходы. С учетом уже упомянутой важности прозрачности это предлагается рассматривать в качестве направления деятельности, которое выиграет от наличия утвержденных на международном уровне системы принципов надлежащей практики.

Притом что консультационная помощь со стороны МВФ в области классификации помогла сформировать подходы к анализу бюджета и систем бухгалтерского учета, существует гораздо меньше согласованности в отношении уровня анализа, используемого при подготовке многолетних проектировок расходов. В одних случаях отражаются лишь сводные проектировки в отношении государственных расходов в целом, в других многолетние проектировки существенно детализированы. Международный подход к данной проблеме может оказаться весьма полезным для таких стран, стремящихся впервые использовать подобную бюджетную практику.

Хотя многие страны уже применяют многолетние проектировки, степень интеграции ежегодных и многолетних бюджетов неодинакова и иногда недостаточно понятна. Поэтому остаются сомнения в отношении обоснованности проектировок за пределами бюджетного года в качестве реального отражения текущей и предлагаемой на перспективу политики.

Еще одним вопросом, который заслуживает внимания, является управление рисками в контексте среднесрочного финансового планирования. Не всегда ясно, каким образом предлагается реагировать на непредвиденные события. Механизмы, которые бюджетные органы используют для смягчения шока от такого рода событий и сохранения выбранного политического курса, должны быть включены в общую бюджетно-налоговую систему.

К числу подобных событий в основном относятся изменения экзогенных факторов, таких как инфляция или состояние экономики (а для стран, в значительной степени зависящих от экспорта, — динамики цен на ключевые товары), однако они могут включать и разовые события, такие как стихийные бедствия или иные чрезвычайные ситуации. Решение этой проблемы частично заключается в понимании того, как надо действовать в случае непредви-

денных обстоятельств, а также в наличии механизмов мониторинга и гибкого изменения многолетних бюджетов. На международном уровне имеется целый ряд примеров новой надлежащей практики в данной области, и поэтому представляется весьма полезным проанализировать и отразить их в соответствующих методических рекомендациях.

Четкая основа для формирования и уточнения «скользящего» бюджетного планирования

В мире по-разному относятся к роли расходных проектировок за пределами бюджетного года и с разной степенью жесткости используют эти проектировки на практике. Кроме того, существенно отличаются и механизмы перехода от одного многолетнего цикла к другому. В некоторых случаях проектировки на последующие годы рассматриваются как фактические или потенциальные «бюджеты» на эти годы, в других — они носят чисто индикативный характер. Такое различие весьма существенно с точки зрения роли этих проектировок в обеспечении более высокого уровня стабильности в бюджетно-налоговой сфере и той значимости, которую им придают в рамках бюджетной системы.

Особо важное значение многолетние проектировки имеют при формировании базиса для начала последующего бюджетного цикла. Другими словами, становятся ли уже существующие проектировки на второй год текущего цикла основой для бюджета следующего года, или процесс подготовки бюджета каждый год начинается с самого начала? Очевидно, что должны существовать механизмы корректировки проектировок для отражения влияния ранее не учтенных факторов или изменений в фундаментальных для этих проектировок предположениях и допущениях.

Тем не менее имеющийся опыт свидетельствует, что от того, в какой степени можно полагаться на достоверность многолетних проектировок в качестве основы для планирования объемов предоставляемых услуг, в огромной степени зависит возможность их практического использования.

Обоснованный расчет затрат на реализацию текущей политики и обязательств

Следует предпринять серьезные усилия по разработке четкого представления о затратах на реализацию тех полномочий, которые уже предоставлены распорядителям и получателям бюджетных средств. Это является непростой задачей с учетом количества и комплексного характера этих полномочий, и сложности в плане постоянного уточнения подобной информации становятся все более ощутимыми. Также может оказаться достаточно трудно обеспечить прозрачный и последовательный переход к включению проектировок на принимаемые обязательства в соответствующие базовые показатели, отражающие финансирование уже действующих обязательств.

Можно использовать базовые методы калькуляции затрат, однако их привязка к бюджету не столь эффективна. Предоставленные много лет назад обязательства могли быть так и не профинансированы в полном объеме. И зачастую не совсем понятно, в чем заключается действующая политика.

Необходимо четко определить, что в действительности составляет ее основные элементы.

Существенные позитивные результаты в данной области могут быть получены благодаря положениям надлежащей международной практики. Качество подобных оценочных механизмов оказывает существенное воздействие на формирование представления о наличии возможностей для принятия новых обязательств и за счет этого — на общую обоснованность бюджетного планирования. Неспособность решить данный вопрос может свести среднесрочное финансовое планирование до уровня научных изысканий.

Правила принятия новых обязательств

Аналогичным образом должен соблюдаться четкий порядок в отношении определения принимаемых обязательств и установления их приоритетов. Это та область, где каждая страна вполне логично использует собственный подход, отражающий в том числе особенности политического устройства и политического процесса.

В то же время существует и продолжает накапливаться опыт в отношении того, каким образом можно учитывать принимаемые обязательства в процессе установления среднесрочных лимитов для распределителей и получателей бюджетных средств.

3.6. Бюджетирование, ориентированное на результаты

Одну из самых больших опасностей для бюджетно-налоговой стабильности создает давление со стороны общества, направленное на постоянное повышение уровня расходов без учета необходимости эффективной политики, направленной на устойчивое управление экономической и бюджетно-налоговой сферами. Способов полного устранения этой болезни не существует. Тем не менее все более широко признается, что прозрачные механизмы разъяснения всем заинтересованным сторонам связи между уровнями налогообложения, мерами по реализации политики и предоставлением общественных услуг (обеспечения социальных гарантий), дополненные четкими стимулами к оценке и повышению результативности бюджетных расходов, являются наилучшим методом защиты, в дополнение к повышению отдачи от выделенных общественных ресурсов. Традиционные бюджетные системы не позволяют четко проследить эту связь, так как зачастую носят сметный характер, что создает возможности для произвольных действий и неограниченного давления.

Установление связи между результатами и выделением ресурсов

Эти соображения привели к тому, что некоторые страны попытались установить зависимость между ресурсами и результатами и в той или иной степени добились этого. Опыт этих стран, безусловно, свидетельствует о необходимости осторожного и реалистичного подхода. 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 бюджетиро-

вания осуществлялось под контролем финансового органа, который мог бы регулировать темпы и глубину этих преобразований, не подвергая риску финансовую дисциплину и стабильность.

Методические рекомендации в рамках международного кодекса надлежащей практики могут быть весьма полезными, особенно если они будут содержать рекомендации по трансформации традиционных бюджетных подходов с учетом различных реально существующих условий, методик оценки результатов и форм отражения распределения (классификации) ассигнований в целях обеспечения их связи с предлагаемыми результатами.

Также необходимы методические рекомендации в отношении того, каким образом различные аспекты деятельности могут быть интегрированы для демонстрации связи между непосредственными и конечными результатами. Кроме того, следовало бы установить стандарты, касающиеся формы представления этой информации (как о ресурсах, так и о результатах). Все вышеперечисленное не должно носить обязательного характера, однако основательный анализ как позитивных, так и негативных уроков будет иметь существенное практическое значение.

Ответственность за результаты

Общепризнано, что продвижение к бюджетированию, ориентированному на результаты, имеет серьезные последствия в отношении того, как оценивается деятельность государственных органов и их служащих, и в какой степени они несут ответственность за эту деятельность и ее результаты. Формирование на операционном уровне бюджетов, в которых ресурсы увязаны с ожидаемыми результатами, создает возможности для рассмотрения этой проблемы под новым углом зрения. Выделенные ресурсы должны реально соотноситься с ожидаемыми результатами, в противном случае ответственность размывается.

Представляется необходимой подготовка методических указаний, касающихся доработки систем подотчетности с использованием имеющегося опыта, для того чтобы отражать этот двойственный характер ответственности и за затраты, и за результаты. Они должны включать системы отчетности, а также отражать характер аудиторской работы и охват ею бюджетной сферы.

Измерение достигнутых результатов

Для создания эффективной системы подотчетности необходим комплексный мониторинг использованных ресурсов и достигнутых результатов в рамках всего бюджетного цикла.

3.7. Эффективный финансовый контроль, подотчетность и мониторинг

Эффективное исполнение бюджета является важным фактором, влияющим на повышение объема и качества государственных услуг. Кроме того, следует учитывать, что потери ресурсов в связи с ненадлежащим контролем создают прямую угрозу для финансовой стабильности, поскольку требуется выделение большего объема ресурсов, чем необходимо для достижения того или иного результата.

Необходимая информация для обеспечения контроля и проверки соответствия бюджетному законодательству

В основе систем контроля лежат доступ к соответствующим данным и прозрачность процесса исполнения бюджета. Правительства многих стран стремятся расширить использование программного обеспечения для совершенствования своих систем контроля и информации, а также улучшить системы бухгалтерского учета.

Однако международный опыт развития этих систем на реалистичной и прочной основе является в лучшем случае противоречивым. Есть и явные успехи, и многочисленные примеры неудач. Во многих случаях успехов добиваются страны, которые уже имеют значительный опыт в развитии информационных технологий и четкий план развития системы управления общественными финансами. Для других стран, стремящихся наверстать упущенное, сочетание ограниченного опыта и нерешенность общих методологических вопросов может привести либо к недостаточной оптимизации систем, либо — в некоторых случаях — к полному провалу в разработке этих систем.

Весьма востребованными представляются более подробные методические указания в отношении реалистичных направлений развития, учитывающие различия в стартовом уровне отдельных стран. Также полезно было бы усилить стандартизацию программного обеспечения, специально разработанного для применения в общественном секторе.

Учет по методу начисления появился как международный стандарт, к которому следует стремиться для получения долгосрочного положительного эффекта. При этом необходимо признать, что такая инновация оказывает существенное влияние на существующие процедуры и системы контроля, что представляет собой проблему даже для наиболее развитых стран. Следует рассмотреть возможность реалистического, поэтапного перехода к учету по методу начисления, а также получения положительного эффекта от переходных этапов реформы систем контроля до завершения ее реализации в полном объеме.

Формализованный, прозрачный и не допускающий коррупции процесс управления финансами

Чрезвычайно важными являются четко определенные процедуры, предусматривающие должный уровень контроля и сбалансированности и подлежащие адекватному надзору и анализу на соответствующем уровне.

Потери ресурсов из-за коррупции признаются в качестве фактора, серьезно дестабилизирующего процесс управления общественными финансами. Коррупция является поведенческой проблемой, и этот ее аспект совершенно справедливо привлекает большое внимание. Однако, помимо этого, необходимы строгие и прозрачные процедуры функционирования государственного сектора, которые препятствуют коррупции на практике.

Несмотря на большой объем проделанной работы, затрагивающей данный аспект, представляется, что она не носит достаточно консолидирован-

ный и авторитетный характер для того, чтобы оказывать необходимое воздействие на решение этой проблемы. Вероятно, важную роль в этом отношении мог бы сыграть признанный на международном уровне документ, в котором будут предложены строгие и прозрачные процедуры функционирования государственного сектора и который будет обеспечивать увязку этих процедур с концепциями финансовой стабильности.

Оценка качества финансового менеджмента

Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI) проделала большую и полезную работу в этой области. Тем не менее вновь следует отметить важность задачи инкорпорирования такого рода усилий в более широкую систему управления общественными финансами.

Необходимо разработать критерии, в сопоставлении с которыми можно будет анализировать деятельность отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также предпринять меры по совершенствованию их работы. Известно, что в ряде стран проводились эксперименты с предоставлением различного объема полномочий и управленческой свободы на основе оценки потенциала в сфере управления финансами. Методические рекомендации в данной области были бы весьма полезными.

Таким образом, во всех рассмотренных сферах имеются многочисленные примеры надлежащей практики, и ни одна из них не осталась без той или иной степени внимания в уже изданных методических рекомендациях. Однако предпринимаемые многими странами, включая Россию, усилия по повышению качества управления общественными финансами сдерживаются отсутствием общей системы такого рода рекомендаций и критериев, обобщающих и развивающих накопленный опыт. Усилившаяся экономическая и финансовая взаимозависимость международного сообщества все более настоятельно требует создания и развития такой системы.

Рано или поздно большинство стран, по-видимому, придут к осознанию целесообразности следования общепризнанным принципам и стандартам для реализации конкретных, учитывающих условия каждой страны методов управления общественными финансами. Безусловно, потребуются провести анализ того, какие именно — с точки зрения согласованно действующего международного сообщества — минимальные стандарты могли бы иметь более «жесткий» (в противовес простым заявлениям о следовании нормам надлежащей практики) или сугубо рекомендуемый («инициативный») характер. В любом случае представляется, что сведение в единую комплексную систему всех аспектов, как определенных в качестве «обязательных», т.е. являющихся предметом регулярного мониторинга, так и предложенных в качестве рекомендаций, может дать значительный положительный эффект.

Рекомендуется продолжить работу по созданию такой системы при ведущей роли в ее организации и координации МВФ, Всемирного банка и ОЭСР.

4. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ И РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ЭКОНОМИКОЙ

Многие страны с переходной и развивающейся экономикой получили и продолжают получать значительную поддержку со стороны международного сообщества в совершенствовании систем управления общественными финансами в процессе перехода к рыночной экономике. Значительная часть этого содействия была весьма полезной. В то же время можно сделать вывод о том, что подобное содействие ориентировано главным образом на решение конкретных технических проблем, а также на содержательные аспекты технического развития, т.е. поиск ответов на вопрос «что делать?». Многие из упомянутых выше кодексов также акцентируют внимание на определении технических элементов, из которых складывается эффективное и ответственное управление общественными финансами, но не на проблемах его реализации.

Менее проработанными представляются методологические аспекты управления процессами бюджетных преобразований, т.е. ответы на вопрос «как это делать?». В большинстве развитых стран изменения носили постепенный характер и осуществлялись в течение многих лет. Страны с развивающейся и переходной экономикой стремятся ускорить этот процесс, однако при этом рискуют либо двигаться слишком быстро, либо «перепрыгивать» через необходимые этапы.

В результате опыт реформирования в данной сфере является весьма противоречивым. Опыт многих стран свидетельствует о том, что проблемы в большей степени, чем это первоначально предполагалось, лежат в плоскости методологии. Технические вопросы находят достаточно хорошее понимание и могут быть легко решены с использованием технического содействия. Однако переход страны от фактического состояния к тому состоянию, в каком она хочет находиться, является во многом и управленческой проблемой, и складывается впечатление, что именно из-за проблем в управлении изменениями низкие достижения некоторых стран разочаровывают.

На международном уровне растет понимание важности разработки стандартов надлежащей практики в проведении реформ. Например, подготовленное Секретариатом Содружества наций «Руководство по реформированию сферы управления общественными финансами» содержит некоторые общие методические рекомендации на этот счет. Однако они носят общий характер, и еще многое можно сделать для расширения содействия и активизации обмена опытом в данной области.

Основными проблемами проведения преобразований в сфере управления общественными финансами являются:

| Проблема | Значимость |
|--|---|
| Форма и содержание стратегий и планов по разработке усовершенствованной системы управления общественными финансами | Реформирование системы управления общественными финансами является сложной задачей, и существует необходимость разработки четкого плана развития, при этом без попыток планировать все самым подробным образом. |
| Последовательность осуществления реформ | Необходимо заложить определенные основы, прежде чем приступать к проведению более амбициозных реформ. Кроме того, некоторые реформы следует осуществлять одновременно, поскольку они взаимообусловлены. |
| Создание и поддержание заинтересованности в реализации соответствующих стратегий и планов | Опыт свидетельствует о том, что для придания реформам устойчивости в долгосрочном плане система их поддержки должна быть тщательно выстроена на всех уровнях принятия решений. |
| Создание механизмов управления процессом реформ | Необходимость вовлечения в этот процесс многочисленных участников и обеспечения их активной роли. |
| Организация процесса проведения реформ | Существуют различные методы проведения реформ, одни из которых предполагают более высокую степень централизации, чем другие. Используемые варианты оказывают существенное влияние на то, каким образом организация в целом реагирует на реформу и насколько глубоко эти реформы укоренятся. |
| Реорганизация существующих структур в целях создания прочной основы для управления результатами проведенных реформ | Изменение процессов управления общественными финансами вряд ли даст желаемый результат, если эти изменения проводятся в рамках существующих структур. |
| Проведение реформ, затрагивающих отдельные организационные единицы | Решение проблем, которое возможно лишь с участием нескольких организационных единиц, работающих во взаимодействии друг с другом, зачастую оказывается самой трудной задачей при осуществлении преобразований. |
| Стимулирование позитивного отношения к реформам, активного участия в них и устранения антистимулов | От того, каким образом люди на всех уровнях вовлечены в проводимые реформы, может зависеть успех или неудача преобразований. Следует предложить новые стимулы и устранить антистимулы. |

| Проблема | Значимость |
|--|--|
| Управление техническими ресурсами, в том числе техническим содействием, оказываемым донорами | Следует обеспечить, чтобы различные источники технического содействия сами не стали одной из причин дробления помощи и не привели к появлению противоположных по своему содержанию рекомендаций и действий. |
| Согласование реформирования системы управления общественными финансами с другими реформами | Реформирование системы управления общественными финансами — не изолированный процесс. Например, отсутствие прогресса во многих странах объясняется отсутствием увязки и координации с более широкими реформами государственного сектора. |
| Измерение прогресса в проведении реформ | Измерение прогресса в динамике по времени увязывается с утвержденной последовательностью действий. |

Помимо эффективного управления проведением преобразований для обеспечения качества управления общественными финансами огромное значение имеют навыки, опыт, уровень компетенции государственных служащих. Системы и правила создают необходимую основу, однако сами по себе не могут гарантировать успеха, если те, кто занимается их реализацией и выполнением, не располагают необходимыми навыками и знаниями, а также не способны провести надлежащие технические и практические оценки и решения. В значительной степени успех реформирования общественных финансов зависит от повышения компетенции сотрудников и от их решимости обеспечить жизнеспособность реформ. Необходимо также понимание используемых систем, стадий реформирования или других происходящих изменений, а также умение применять эти системы на практике в целях обеспечения надлежащего баланса между рисками и эффективностью. Эти вопросы требуют постоянного повышения квалификации персонала с учетом особенностей конкретной работы.

Одна из причин, почему вопросу о методологии проведения реформ уделялось относительно мало внимания, вероятно, заключается в национальной специфике этой проблемы. Технические подходы достаточно хорошо описаны и носят во многом универсальный характер. На их базе несложно разработать конкретный и законченный план оказания технического содействия. Однако проблемы осуществления преобразований в гораздо большей степени зависят от исходного уровня отдельных стран, сложившейся практики и относительного потенциала, а также от организационных и культурных норм. Здесь нет возможности использовать общий для всех метод, и характер требуемой поддержки носит качественно иной характер.

Признавая эти трудности, весьма важно не игнорировать соответствующие проблемы и не оставлять их для введения каждой отдельной страной са-

мостоятельно. В этом случае возможности страны по осуществлению реформ будут серьезно подорваны, а эффект от любого оказанного технического содействия существенно ослаблен.

Опыт России свидетельствует о том, что имеются реальные признаки накопления позитивного опыта в этой области, и некоторыми примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к управлению процессом преобразований.

К их числу, в частности, могут быть отнесены:

- принятие и в целом последовательная реализация методологически увязанных друг с другом правительственных программ структурных реформ в данной сфере («Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.», «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.», «Принципы реструктуризации бюджетного сектора», «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.», «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.»);

- использование метода «платформ» («ступеней») в качестве инструмента, позволяющего обеспечить последовательность проведения реформ и достичь сбалансированного и устойчивого прогресса на каждом из их этапов;

- финансовая и методологическая поддержка проводимых на субнациональном или ведомственном уровне бюджетных реформ на конкурсной основе (фонды реформирования региональных/муниципальных финансов, проводившийся в 2004–2006 гг. на федеральном уровне эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результаты).

4.2. ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Научно-исследовательский финансовый институт
при Минфине России. Финансовый журнал. 2011. № 3. С. 5–18
(в соавторстве с М.П. Афанасьевым и А.А. Беленчук)

В последних выступлениях российского руководства неоднократно отмечалась необходимость привлечения общественности к обсуждению важных политических решений. Представляя депутатам Государственной Думы Отчет о деятельности Правительства Российской Федерации за 2010 г., Председатель Правительства России В.В. Путин отметил необходимость приме-

нения в России концепции открытого правительства, «которая основана на вовлечении граждан в текущую работу институтов власти»¹⁶³.

Такое внимание к вопросу повышения открытости работы правительства является тенденцией для стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Во многом это обусловлено ростом интереса гражданского общества к общегосударственным вопросам, среди которых особое место занимает процесс использования общественных финансов.

В европейских странах глубоко укоренилась идея о подотчетности правительства гражданам, которая исходит из предпосылки, что государство на основе общественного договора оказывает услуги населению¹⁶⁴. В данном контексте широкомасштабные бюджетные реформы, проводимые на Западе, были нацелены не только на сокращение государственных расходов, повышение их эффективности, но и на преобразование бюджетного процесса в формат, более понятный для граждан.

В конечном итоге в вопросе модернизации системы управления общественными финансами степень открытости бюджетного процесса имеет решающее значение, так как это оказывает прямое влияние на степень доверия населения правительству.

Взаимосвязь программного бюджета и открытости бюджетного процесса

Общепринятое мнение специалистов по вопросам государственных финансов: программный бюджет способен кардинальным образом повлиять на повышение прозрачности (открытости) бюджетного процесса. В одном из основных международных документов по этому вопросу — Руководстве МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере — указывается: «В настоящее время широко практикуется классификация деятельности органов государственного управления по программам, и ее дальнейшее распространение будет способствовать повышению прозрачности»¹⁶⁵.

Впервые влияние программного бюджета на повышение открытости работы правительства в целом обсуждалось на высшем уровне в ходе рабочей встречи Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина с заместителем Председателя Правительства — министром финансов Российской Федерации А.Л. Кудриным в ноябре 2010 г. В частности, в ходе ответа на

¹⁶³ Сайт Председателя Правительства России В.В. Путина. <<http://premier.gov.ru/events/news/14898/>>.

¹⁶⁴ Подробнее о теории общественного договора в контексте модернизации государственных финансов см.: *Афанасьев М.П., Кривошов И.В.* Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. II. № 2–3.

¹⁶⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007 г. International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>>.

вопрос о том, как программный бюджет отразится на бюджетном процессе, А.Л. Кудрин отметил, что «это делает значительно более открытой всю работу правительства. В отличие от защиты отдельных статей бюджета в части величины расходов, в первую очередь вместе с цифрой величины всегда будет обсуждаться и цель, значение конкретных индикаторов, которые мы будем достигать»¹⁶⁶.

Именно система мониторинга индикаторов результативности государственных программ призвана сыграть ключевую роль в оценке эффективности реализации основных направлений государственной политики. В целом следует отметить, что аналогичная практика существует практически во всех странах, перешедших на бюджетирование, ориентированное на результат. Внимание общественности, и в особенности средств массовой информации, всегда приковано к подобным показателям эффективности деятельности правительства и отраслевых министерств, входящих в его состав.

Так, во Франции при подготовке проекта бюджета на 2011 г. из более чем 1000 показателей по 172 бюджетным программам были выбраны 96 ключевых индикаторов, отражающих результативность работы правительства по реализации государственной политики в конкретных сферах регулирования и названных «индикаторами миссий»¹⁶⁷.

Внедрение в России практики мониторинга показателей результативности реализации федеральными органами исполнительной власти государственных программ осуществляется силами финансово-экономического блока правительства в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (далее — Программа).

Одной из задач Программы стало «повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности»¹⁶⁸. Среди главных направлений Программы — переход к программному бюджету, или внедрение программно-целевого принципа в бюджетный процесс. Предполагается, что такая бюджетная реформа станет основой для комплексного реформирования государственного управления, так как она подразумевает принципиально новые правила формирования бюджета.

Нормативные правовые основы построения федерального бюджета по программному принципу уже заложены. Утверждены перечень государствен-

¹⁶⁶ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. <<http://www.government.ru/docs/12863/>>.

¹⁶⁷ Liste 2011 des 96 indicateurs dits «De missions». Le Forum de la Performance. <<http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/innovationPLF2011.pdf>>.

¹⁶⁸ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

ных программ и разъяснительные документы, призванные помочь министерствам сформировать программы, по которым они являются ответственными исполнителями¹⁶⁹.

На сегодняшний день в процессе разработки государственных программ каждый федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и показатели (индикаторы) результативности своей деятельности. Они должны наиболее точно отражать степень достижения возложенных на этот орган целей и задач государственной политики в рамках реализации конкретной государственной программы.

Международные стандарты открытости в бюджетно-налоговой сфере

Интерес к проблеме повышения прозрачности бюджетного процесса в значительной степени поддерживается основными международными финансовыми организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), ОЭСР и Всемирный банк. Системные материалы, кодексы, руководства в рамках указанной проблематики, издаваемые по инициативе этих организаций, не носят обязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам рассматривается международным сообществом как соблюдение стандартов лучшей практики.

В состав основных международных документов входят:

- 1) Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (далее — Кодекс);
- 2) «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ»;
- 3) «Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР».

Основополагающим документом по вопросу обеспечения прозрачности в бюджетной сфере является Кодекс¹⁷⁰, который не только охватывает общие принципы открытости бюджетных процессов, но и содержит конкретные рекомендации по обеспечению доступности информации для общественности.

Дальнейшие рекомендации по применению принципов, изложенных в Кодексе, а также примеры лучшей практики по обеспечению прозрачности подробно изложены в специальном «Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере».

Информация об уровне прозрачности государственных финансов разных стран содержится в одном из модулей Докладов о соблюдении стандар-

¹⁶⁹ См.: Официальный сайт Минфина России. <http://info.minfin.ru/gp_act.php>.

¹⁷⁰ Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (в ред. от 04.2007). International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>>.

тов и кодексов (Country Reports on Fiscal Transparency — ROSCs)¹⁷¹, включающих также данные мониторинга по другим 11 финансовым стандартам, признанным международным сообществом. Помимо вопросов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, в них содержится информация о соблюдении стандартов в отношении данных, прозрачности денежно-кредитной политики и т.д. Общая цель докладов — выявление сильных и слабых сторон налогово-бюджетной сферы той или иной страны, разработка рекомендаций по укреплению ее финансовых институтов и повышению прозрачности бюджетного процесса.

Наряду с инициативой МВФ задача обеспечения прозрачности решается и в рамках ОЭСР. Так, для стран-участниц разработано и в 2001 г. издано руководство «Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета»¹⁷², которое содержит рекомендации в отношении основных документов бюджетной отчетности, качества и достоверности представляемых в ней данных. Изложенные в нем принципы отражают рекомендации по содержанию и срокам представления проекта бюджета, материалов к нему, а также порядка исполнения бюджета, отчетности и аудита. В частности, в документе предлагается предоставлять отчеты правительства о налоговых расходах и квазифискальных операциях.

Кроме того, для стран, участвующих в Программе оценки государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program), готовятся оценки, включающие ряд показателей деятельности, которые касаются различных аспектов прозрачности государственных финансов, частично взятых из Кодекса¹⁷³.

Немаловажную роль в обеспечении соблюдения открытости бюджета играют Законы о бюджетной ответственности, принятые в 1990-х годах в ряде промышленно развитых стран мира в качестве постоянных институциональных механизмов, призванных обеспечить в том числе и бюджетную прозрачность. Позднее эти законы начали работать и во многих других государствах Европы, Латинской Америки и Азии.

Законы о бюджетной ответственности предусматривают взятие на себя органами власти обязательств по обеспечению выполнения правил и принципов прозрачности. Примерами лучшей практики таких законов считаются Хартия бюджетной честности Австралии (1996), Закон о бюджетной ответственности Новой Зеландии и Кодекс налогово-бюджетной стабильности Великобритании.

¹⁷¹ Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>>.

¹⁷² OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>.

¹⁷³ См., например: Belarus. Public Financial Management Assessment. The World Bank Group. <http://siteresources.worldbank.org/BELARUSEXTN/Resources/PEFA_Belarus_april_2009_english.pdf#Top>.

Хартия бюджетной честности Австралии (Charter of Budget Honesty) содержит положения о необходимости ежегодного обнародования правительством налогово-бюджетной стратегии, которая включает:

- долгосрочные налогово-бюджетные цели правительства, в соответствии с которыми будет формироваться краткосрочная бюджетная политика;
- общие стратегические приоритеты, на которых основан или будет основан бюджет;
- ключевые финансовые показатели, на которых будет строиться и по которым будет оцениваться реализация бюджетной и налоговой политики¹⁷⁴.

Хартия также предусматривает публикацию всеобъемлющих отчетов об экономических, налоговых и бюджетных перспективах на момент представления каждого бюджета, в середине года и накануне выборов.

Определение открытости бюджета

Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ содержит наиболее полное определение прозрачности (открытости): «Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере означает открытость для широкой общественности в том, что касается структуры и функций органов государственного управления, задач налогово-бюджетной политики, счетов государственного сектора и прогнозов. Это предусматривает легкость доступа к надежной, всесторонней, своевременной, понятной и сопоставимой между странами информации о деятельности органов государственного управления, с тем чтобы избиратели и финансовые рынки могли точно оценить финансовое положение органов государственного управления и истинные затраты и выгоды, связанные с деятельностью органов государственного управления, в том числе ее текущие и будущие экономические и социальные последствия»¹⁷⁵.

Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР определяет прозрачность бюджета как «полное, своевременное и систематическое раскрытие налогово-бюджетной информации»¹⁷⁶.

Часто рекомендации по соблюдению открытости в сфере государственных финансов содержатся в документах, одобренных в рамках решений международных форумов. На расширенной встрече министров финансов стран «большой восьмерки» (G8) в мае 2006 г. в Санкт-Петербурге были одобрены предложенные Минфином России Принципы эффективного и ответствен-

¹⁷⁴ Charter of Budget Honesty. Australian Government. <<http://www.budget.gov.au/1996-97/honest.pdf>>.

¹⁷⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007 г. International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>>.

¹⁷⁶ OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>.

ного управления общественными финансами, касающиеся и финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности:

«Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность, в том числе и прежде всего, обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений»¹⁷⁷.

Меры по обеспечению финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности раскрываются в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России. Это:

- четкие процедуры разработки бюджета, публикация ключевых документов в процессе планирования;
- возможность межстрановых сравнений;
- открытость налоговых органов налогоплательщикам;
- прозрачность методик распределения межбюджетных трансфертов;
- публикация данных об объеме и структуре государственного долга Российской Федерации;
- единые принципы бюджетной классификации и стандарты бюджетного учета, бюджетной отчетности и аудита¹⁷⁸.

Обеспечение большей открытости бюджетного процесса является одной из основных задач многих стран. Нормативное закрепление принципа открытости происходит на уровне национального законодательства. О том, что он является общепринятым принципом, свидетельствуют данные межстранового анализа бюджетного процесса в 18 странах¹⁷⁹.

Так, Кодекс фискальной стабильности Великобритании включает принцип прозрачности бюджета, который означает, что «правительство должно публиковать достаточную информацию, позволяющую информировать в

¹⁷⁷ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. Официальный сайт Минфина России. <<http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles/>>.

¹⁷⁸ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России на 2011–2013 гг. Официальный сайт Минфина России. <<http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/report/minfin/>>.

¹⁷⁹ См.: Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник / под общ. ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: Минфин России, 2009.

полной мере общественность о бюджетной политике и состоянии государственных финансов»¹⁸⁰.

В Конституции и бюджетном законодательстве США зафиксирован принцип прозрачности бюджета. Конституция содержит четкое определение ролей исполнительных и законодательных органов в управлении бюджетом, гарантирует эффективный доступ общественности к бюджетной документации.

Статья 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации вводит принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы. Принцип закрепляет обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, обязательную открытость для общественности и средств массовой информации проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов. Он также содержит требование стабильности и (или) преемственности бюджетной классификации Российской Федерации, обеспечения сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Измерение открытости бюджетного процесса

Измерение открытости бюджетного процесса производится по двум направлениям: количественному и качественному (аналитическому). К количественному можно отнести те инициативы, в рамках которых открытость оценивается в баллах, что позволяет осуществить международные сравнения, ранжирование стран. В их числе:

- индекс открытости бюджета (Open Budget Index);
- страновые исследования прозрачности в бюджетно-налоговой сфере компании Oxford Analytica;
- индекс финансовых стандартов некоммерческого фонда The Financial Standards Foundation.

Наибольшую популярность среди международных инициатив по количественному измерению открытости бюджетного процесса приобрел **индекс открытости бюджета**, который представляет собой оценку качества предоставляемой информации о государственном бюджете. Он рассчитывается на основе ответов независимых экспертов на вопросы специальной анкеты о бюджетном процессе внутри страны.

Информация о значении индекса содержится в «Обзоре открытости бюджетов» (Open Budget Survey), издаваемом одной из известных международных организаций — Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership — IBP). Эта организация является общественной и объе-

¹⁸⁰ Code for Fiscal Stability. HM Treasury. <<http://archive.treasury.gov.uk/budget/1998/cfs.pdf>>.

Таблица 1

Индекс открытости бюджета в 2010 г.

| | |
|---|---|
| Предоставление обширной информации гражданам (81–100%) | ЮАР, Новая Зеландия, Великобритания, Франция, Норвегия, Швеция, США |
| Предоставление значительной информации гражданам (61–80%) | Чили, Бразилия, Южная Корея, Словения, Германия, Шри-Ланка, Индия, Перу, Польша, Испания, Чехия, Украина, Колумбия |
| Предоставление незначительной информации гражданам (41–60%) | Россия (60%), Монголия, Румыния, Италия, Португалия, Папуа — Новая Гвинея, Хорватия, Словакия, Турция, Аргентина, Болгария, Уганда, Филиппины, Грузия, Гана, Сербия, Намибия, Мексика, Ботсвана, Индонезия, Иордания, Гватемала, Кения, Египет, Македония, Бангладеш, Малави, Коста-Рика, Непал, Танзания, Босния и Герцеговина, Азербайджан, Таиланд |
| Предоставление минимальной информации гражданам (21–40%) | Либерия, Малайзия, Пакистан, Казахстан, Сальвадор, Никарагуа, Замбия, Мали, Восточный Тимор, Венесуэла, Албания, Тринидад и Тобаго, Ливан, Эквадор, Мозамбик, Марокко, Ангола, Йемен, Афганистан |
| Предоставление скудной информации гражданам или непредоставление ее вовсе (0–20%) | Нигерия, Боливия, Китай и др. |

Источник: International Budget Partnership. 2010. <<http://internationalbudget.org/>>.

диняет независимых экспертов, не имеющих отношения к федеральным правительствам исследуемых стран.

В основе «Обзора» лежит ранжирование стран (59 — в 2006 г., 85 — в 2008 г. и 94 — в 2010 г.) по индексу открытости бюджета, исходя из максимально возможных 100%. По итогам оценки все страны распределяются на пять групп, как это представлено в табл. 1 на примере данных за 2010 г.

Россия находится на 21-м месте в мире по индексу открытости бюджета из 94 исследованных в 2010 г. стран, что было отмечено на последнем заседании коллегий Минэкономразвития и Минфина России по итогам деятельности в 2010 г. и задачам на 2011 г.¹⁸¹

По итогам заседания поставлена задача выработки предложений по повышению открытости бюджетного процесса. В связи с этим актуальным яв-

¹⁸¹ Сайт Председателя Правительства России В.В. Путина. <<http://premier.gov.ru/events/news/14975/>>.

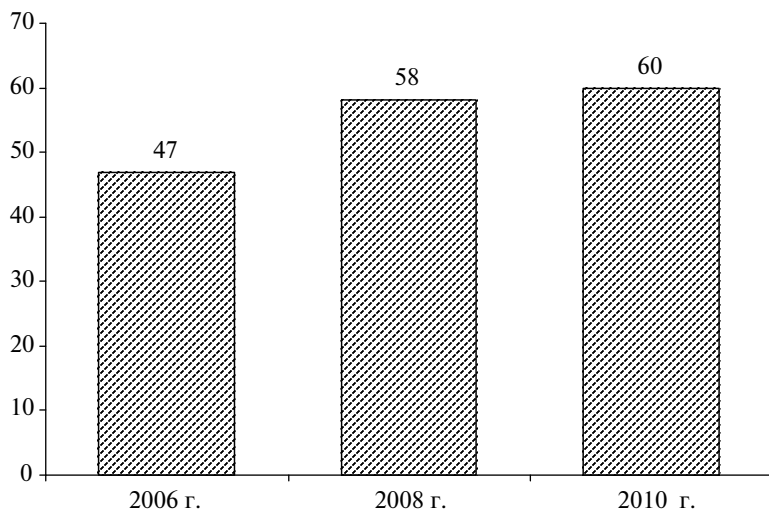


Рис. 1. Динамика индекса открытости бюджета в России

Источник: Составлено авторами на основании «Обзоров открытости бюджета» за соответствующий период.

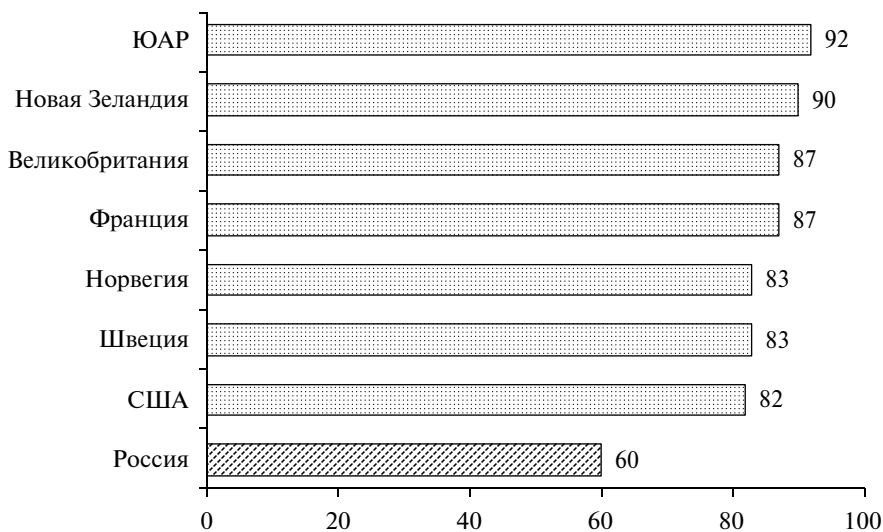


Рис. 2. Сравнение России с первой семеркой стран по индексу открытости бюджета в 2010 г.

Источник: Составлено авторами на основании «Обзора открытости бюджета» за 2010 г.

ляется анализ динамики индекса открытости по России, а также его сравнение с индексами стран — лидеров в этой сфере.

Исходя из данных, представленных в обзорах ИБР за прошедшие периоды, в нашей стране наблюдается непрерывный рост открытости бюджета с 2006 по 2010 г. (рис. 1). Прогресс в сфере открытости бюджетного процесса в России был отдельно отмечен и в последнем итоговом отчете ИБР¹⁸².

Несмотря на положительную динамику индекса, России пока не удалось выйти за рамки группы стран, предоставляющих гражданам незначительную информацию о бюджетном процессе.

Как видно из диаграммы на рис. 2, существует разрыв между странами — лидерами индекса и Россией. Однако при сохранении заданного по итогам проведения трех обзоров открытости темпа роста индекса на уровне 11–12% каждые два года можно предположить, что уже к 2014 г. Россия сможет войти в первую пятерку.

Комментарий к рейтингу открытости бюджетов по состоянию на 2017 г.

Рейтинг открытости Международного бюджетного партнерства (Open Budget Index) представляет собой исследование открытости бюджетов центрального (федерального) правительства в 115 странах мира. Индекс показывает, насколько общественности доступны основные бюджетные документы, с учетом оценки своевременности их публикации и комплексности содержания.

Согласно МБП Обзор открытости бюджета за 2017 г. продемонстрировал после 10 лет неуклонного улучшения некоторое снижение средних показателей прозрачности бюджета: с 45 в 2015 г. до 43 пунктов в 2017 г. для 102 стран, в которых проводился обзор за два последних раунда исследований (показатель из 100 возможных пунктов).

В пресс-релизе МБП об индексе 2017 г. сообщается, что «негативная тенденция в этом раунде исследований вызывает особое разочарование, учитывая, что примерно три четверти оцениваемых стран не передают бюджетную информацию достаточной гласности»¹⁸³.

Индекс открытости бюджета в 2017 г.

| | |
|---|---|
| Предоставление обширной информации гражданам (81–100 баллов) | Новая Зеландия, ЮАР, Швеция, Норвегия, Грузия |
| Предоставление значительной информации гражданам (61–80 баллов) | Мексика, Бразилия, США, Румыния, Австралия, Франция, Великобритания, Италия, Перу, Россия (72 балла) , Канада, Германия, Словения, Филиппины, Болгария, Доминиканская Республика, Португалия, Индонезия, Иордания, Чехия и др. |

¹⁸² Open budgets. Transform lives. Open budget survey 2010. International Budget Partnership. <http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf>.

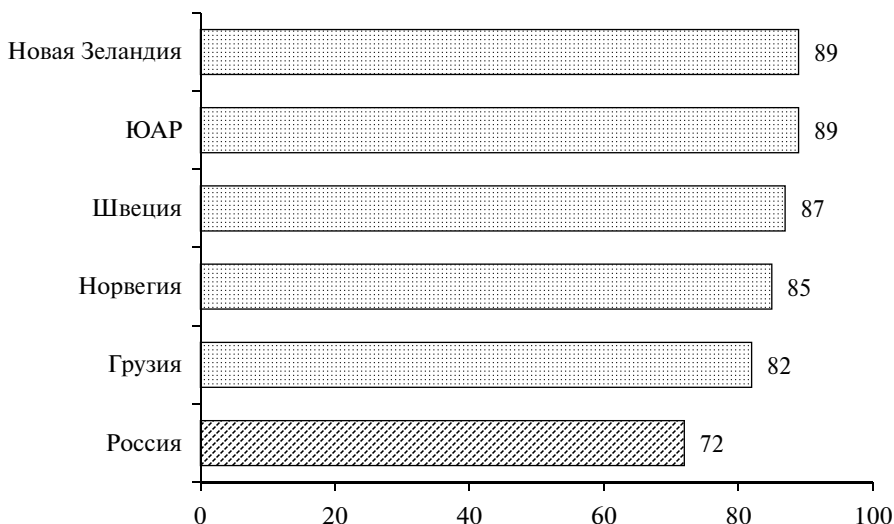
¹⁸³ Источник: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-press-release-russian.pdf>>.

| | |
|--|--|
| Предоставление информации гражданам в объеме на уровне «удовлетворительно» (41–60 баллов) | Япония, Южная Корея, Уганда, Польша, Словакия, Молдавия, Турция, Чили, Хорватия, Коста-Рика и др. |
| Предоставление минимальной информации гражданам (21–40 баллов) | Бангладеш, Египет, Фиджи, Мозамбик, Восточный Тимор, Бенин, Мали, Тунис, Сьерра-Леоне, Македония и др. |
| Предоставление незначительной информации гражданам или непредоставление ее вовсе (0–20 баллов) | Камбоджа, Нигерия, Вьетнам, Китайская Народная Республика, Боливия и др. |

Источник: International Budget Partnership (2017). <<http://internationalbudget.org/>>.

В итоговом рейтинге Россию опередили 14 стран. Лидер рейтинга Новая Зеландия, как и ЮАР, в 2017 г. набрала 89 баллов. Таким образом, Россия на протяжении ряда лет попадает в группу стран, предоставляющих общественности существенный уровень открытости бюджета согласно методологии МБП.

Сравнение России с первой пятеркой стран по индексу открытости бюджета в 2017 г.

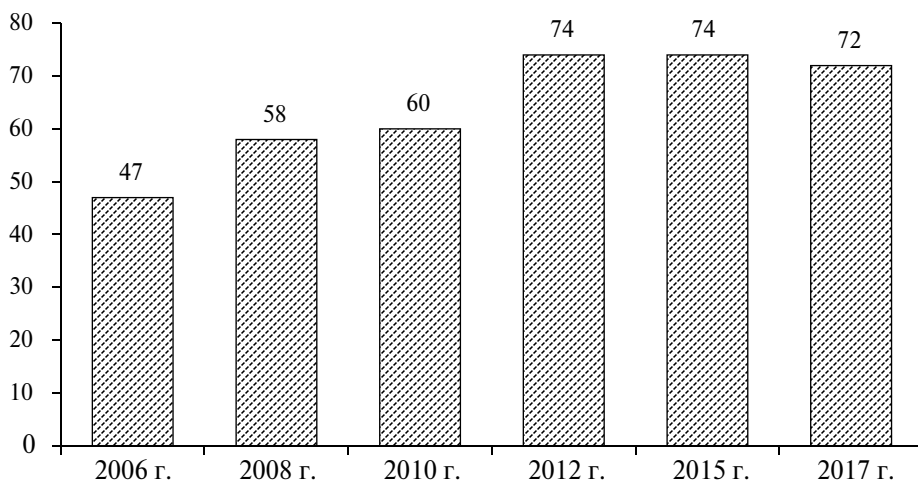


Источник: Составлено на основании Обзора открытости бюджета за 2017 г.

С 2012 г. индекс открытости бюджета является одним из целевых индикаторов государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В результате реализованных в рамках этой госпрограммы системы мер позиции Российской Федерации в данном рейтинге постепенно улучшались на протяжении ряда лет. В 2015 г. Российской Федерации удалось удержать высокую оценку, несмотря на изменение методологии в соответствии с ужесточением

международных требований (ООН, МВФ и ОЭСР) к прозрачности бюджетов. Тогда же было отмечено, что Российская Федерация впервые соответствовала всем требованиям по наличию ключевых бюджетных документов.

Динамика индекса открытости бюджета России в 2006–2017 гг.



Источник: Составлено на основании Обзоров открытости бюджета за соответствующий период.

2017 г. стал первым, когда Россия показала негативную динамику по набранным баллам. В рейтинге 2017 г. России впервые за период с 2006 г. не были зачтены баллы по документу «предварительное бюджетное заявление», которому в российской практике соответствуют Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Анализ составных частей рейтинга показывает в 2017 г. по сравнению с 2015 г. повышение качества содержания бюджета для граждан, текущих и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета.

**Динамика объема предоставляемой информации
по восьми ключевым документам о бюджете**

| | Раздел анкеты/ документ | Соответствующий документ в России | 2006 г. | 2008 г. | 2010 г. | 2012 г. | 2015 г. | 2017 г. |
|----|-------------------------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | | Баллы | | | | | |
| 1. | Предварительное бюджетное заявление | Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. | 67 | 89 | 89 | 78 | 89 | 0 |
| 2. | Бюджетное предложение правительства | Проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, внесенный в Государственную Думу | 34 | 56 | 56 | 82 | 75 | 75 |

| | Раздел анкеты/ документ | Соответствующий документ в России | 2006 г. | 2008 г. | 2010 г. | 2012 г. | 2015 г. | 2017 г. |
|----|----------------------------|--|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | | Баллы | | | | | |
| 3. | Утвержденный бюджет | Закон о бюджете | не оценивался | 100 | 100 | 100 | 67 | 67 |
| 4. | Бюджет для граждан | Основные положения закона (проекта закона) о бюджете в формате, доступном для граждан | 0 | 100 | 0 | 0 | 67 | 75 |
| 5. | Текущие отчеты | Ежеквартальные отчеты об исполнении федерального бюджета | 89 | 96 | 96 | 96 | 82 | 85 |
| 6. | Полугодовой обзор | Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за полугодие текущего финансового года | 67 | 0 | 0 | 0 | 85 | 82 |
| 7. | Годовой отчет | Отчет об исполнении федерального бюджета за год | 50 | 27 | 57 | 70 | 69 | 81 |
| 8. | Аудиторский отчет | Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета | 83 | 83 | 67 | 67 | 57 | 67 |

При этом Международным бюджетным партнерством были даны следующие рекомендации по повышению уровня прозрачности бюджета в России:

- своевременно размещать в Интернете предварительное бюджетное заявление;
- повышать объем информации в бюджетном предложении исполнительной власти по налоговым расходам и отчислениям государственным юридическим субъектам;
- увеличивать объем информации в годовом отчете, предоставляемой на основе сопоставления между запланированными доходами и фактическими результатами, а также сопоставления исходных макроэкономических прогнозов с фактическими результатами¹⁸⁴.

Более подробно анализ результатов оценки открытости федерального бюджета в Российской Федерации приведен в статье: *Беленчук А.А., Климанов В.В., Михайлова А.А.* Бюджетная открытость Российской Федерации в международном контексте: результаты 2017 г. // *Финансы*. 2018. № 2. С. 7–12.

Подготовлен А.А. Беленчук (март 2018 г.)

¹⁸⁴ Опрос по открытости бюджета за 2017 год. Россия. <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/russia-open-budget-survey-2017-summary-russian.pdf>>.

Оценка стандартов открытости в налогово-бюджетной сфере, проводимая компанией Oxford Analytica, не имеет систематического характера. Исследования, проведенные в 2002, 2004 и 2006 гг., показали значительный рост открытости бюджета России за этот период¹⁸⁵.

В основу индекса финансовых стандартов, рассчитываемого некоммерческим фондом The Financial Standards Foundation, положены данные Докладов о соблюдении стандартов и кодексов МВФ. Значение индекса складывается из оценок по 12 стандартам, включая бюджетно-налоговую прозрачность. По данным фонда, в 2010 г. Россия находилась на 53-м месте в мире по индексу соблюдения финансовых стандартов (39,17% из 100%). Для сравнения: в первую пятерку стран входят Нидерланды (73,33%), Италия (72,50%), Дания (70,00%), Австралия (69,17%) и Великобритания (68,33%)¹⁸⁶.

Наряду с количественным измерением открытости бюджетного процесса в рамках международных инициатив осуществляется также качественная оценка соблюдения общепринятых правил и процедур, отчеты по итогам которой имеют, скорее, описательный характер. Одним из таких примеров может служить мониторинг соблюдения принципов, заложенных в Кодексе, который осуществляется в рамках Докладов о соблюдении стандартов и кодексов. Последние данные об оценке налогово-бюджетной прозрачности России содержатся в документе МВФ от 2004 г. № 04/288 «Россия: Отчет о соблюдении стандартов и кодексов — Модуль налогово-бюджетной транспарентности»¹⁸⁷. В доклад входят описание основных процедур подготовки, исполнения бюджета и подготовки бюджетной отчетности, информация о доступности для общественности материалов и отчетности по бюджету, а также комментарии специалистов МВФ.

Как правило, в рамках международных организаций проводится оценка качества государственных институтов входящих в них стран. Для «большой двадцатки» (G20) МВФ на основе Докладов о соблюдении стандартов и кодексов представляет информацию об оценке развития бюджетных систем стран с точки зрения их способности решать задачи и проблемы в области государственных финансов¹⁸⁸.

При подготовке страновых обзоров бюджетного процесса ОЭСР также производится качественная оценка по некоторым параметрам, в том чис-

¹⁸⁵ Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report. The California Public Employees' Retirement System. <<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>>.

¹⁸⁶ Financial Standards Index. <<http://www.estandardsforum.org/browse/ranking>>.

¹⁸⁷ Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288. International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>>.

¹⁸⁸ Status of G-20 Countries' Completion of Reports on Observance of Standards and Codes (ROSCs) and Financial System Stability Assessment (FSSAS) as on 9 November 2008. The Group of Twenty (G-20). <http://www.g20.org/pub_further_pubs.aspx>.

ле открытости бюджета. Последний обзор ОЭСР по России, изданный в 2008 г.¹⁸⁹, содержит характеристику бюджетного процесса, анализ основных направлений ее реформирования, мнения специалистов по вопросам реформирования системы бюджетных учреждений, а также некоторые рекомендации по повышению открытости бюджетного процесса.

Открытость бюджетного процесса оценивается по многим показателям. В качестве примера приведем критерии, которые используются в Программе оценки государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA Program). В частности, по показателю PI-10 «Доступ общественности к важнейшей финансовой информации» оцениваются следующие элементы информации, которая должна быть доступной для общественности и предоставляться в определенные сроки с использованием соответствующих информационных средств:

1. Годовая бюджетная документация. Общественность может получить доступ к полному набору документов, как только они будут представлены на рассмотрение законодательного органа.
2. Отчеты об исполнении бюджета. Они регулярно представляются общественности в течение одного месяца после их публикации.
3. Финансовые отчеты по состоянию на конец года. Эти отчеты представляются общественности в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.
4. Отчеты внешних аудиторов. Все отчеты, содержащие данные о консолидированных операциях центрального правительства, представляются в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.
5. Информация о заключенных контрактах. Информация обо всех контрактах, стоимость которых превышает эквивалент 100 тыс. долл. (приблизительно), публикуется не реже чем 1 раз в квартал.
6. Ресурсы, выделяемые первичным учреждениям, оказывающим услуги населению. Информация о первичных обслуживающих учреждениях, представленных на всей территории страны или, по крайней мере, в двух секторах (таких как начальные школы и первичные медицинские учреждения), публикуется не реже чем 1 раз в год либо предоставляется по требованию¹⁹⁰.

Число выполненных условий повышает общую оценку страны по эффективности управления общественными финансами.

Сведения о соблюдении принципа открытости бюджета попадают также в Базу данных ОЭСР бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database)¹⁹¹, в которой агрегирована информация по

¹⁸⁹ Budgeting in Russia. Paris: OECD, 2008.

¹⁹⁰ Управление государственными финансами. Система оценки эффективности. The World Bank Group. <<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFRussianFinal.pdf>>.

¹⁹¹ Budget Practices and Procedures Survey. OECD. <<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>.

97 странам мира. Кроме того, база интегрирована с данными, получаемыми в ходе обзоров Всемирного банка. Предоставляемая в базе информация о бюджетных процессах в разных странах позволяет провести сравнительный анализ между ними по некоторым важным аспектам бюджетной политики.

Инструменты повышения открытости бюджета

Предоставление общественности наиболее полной бюджетной информации — определяющая характеристика прозрачности бюджета. В связи с этим на международном уровне много внимания уделяется вопросам приближения сложной финансовой информации к потребностям обычных граждан в силу того, что основной финансовый документ страны — это прежде всего обеспечение расходных обязательств, возникающих вследствие реализации конституционных прав каждого гражданина.

Одним из важных инструментов повышения открытости бюджета считается регулярная публикация «бюджета для граждан» (Citizen's budget).

Начиная с 2007 г. Кодекс МВФ содержит рекомендацию о том, что «одновременно с годовым бюджетом следует широко распространять ясное и простое сводное пособие по бюджету». Органам государственного управления следует публиковать «пособие для граждан», чтобы разъяснить главные особенности бюджета в объективной, заслуживающей доверия, подходящей и легкой для понимания форме. В написанном простым и доступным языком пособии должны быть кратко изложены последние изменения в экономике, разъяснены основные цели бюджета, перечислены важнейшие предлагаемые изменения и/или меры политики, а также продемонстрированы методы мобилизации доходов, порядок выделения расходов и способы привлечения финансирования.

Значительную роль в вопросе повышения открытости бюджета играет включение в состав бюджетной документации следующей информации:

- величина налоговых расходов;
- условные обязательства;
- квазифискальные операции правительства;
- оценка фискальных рисков.

Кроме того, документация, сопровождающая проект закона о бюджете, должна содержать информацию о планируемых результатах реализации бюджетных программ с учетом заложенных в нем расходов и тем самым подготавливать основу для последующей оценки обществом качества работы правительства в целом и по отдельным отраслям в частности.

В Кодексе также содержится следующая рекомендация: «Информация о результатах, достигнутых в реализации целей основных бюджетных программ, должна ежегодно представляться в законодательные органы власти».

Таким образом, прозрачность (открытость) бюджетного процесса во многом зависит от того, является ли информация о финансовых планах, финансовом состоянии и результатах финансовой деятельности органов госу-

дарственного управления легкодоступной для общественности. При этом информация должна быть изложена понятным языком, иметь четкую структуру, представляться в надлежащем формате.

Лучшая практика по вопросу повышения открытости бюджета

Одной из стран, входящих в число мировых лидеров по уровню открытости бюджетного процесса, является Франция. Индекс открытости бюджета этой страны держится на стабильном уровне 87%. Более высокий рейтинг только у ЮАР и Новой Зеландии.

Правительство Франции стремится к повышению подотчетности гражданам. Один из старейших законов Франции — Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. — содержит норму о том, что «общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления»¹⁹².

Решение задачи предоставления наиболее полной информации о бюджете для общества осуществлено посредством создания информационного форума «Le Forum de la Performance»¹⁹³ о бюджетном процессе. Форум предоставляет возможность каждому гражданину проанализировать расходы бюджета по основным направлениям политики (миссиям) и программам. В открытом доступе находятся Доклады о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований (Le projet annuel de performances — PAP) и Отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований (Le rapport annuel de performances — RAP) в разрезе по миссиям.

Форум содержит словарь официальных терминов, используемых в бюджетном процессе; все методические рекомендации по составлению бюджета, информационные письма, актуальные статьи, информацию об индикаторах результативности по программам, видеозаписи парламентских слушаний по бюджету.

Для понимания гражданами сложного бюджетного процесса разработан интерактивный календарь, разъясняющий, почему бюджетный процесс во Франции разделен на четные и нечетные годы, когда происходят основные совещания по проекту бюджета, как устанавливаются среднесрочные потолки по государственным расходам, ограничивается штатная численность министерств, а также другие вопросы¹⁹⁴.

Привлечение широкой общественности к проблемам государственных финансов осуществляется посредством тематических игровых приложений,

¹⁹² Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article XV. Assemblée nationale. <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>.

¹⁹³ Le Forum de la Performance. <<http://www.performance-publique.gouv.fr>>.

¹⁹⁴ Там же. <<http://www.performance-publique.gouv.fr/didacticiels/calendrier/calendrierMinefi.htm>>.

имитирующих условия, при которых происходит разработка основного финансового документа страны, а также тестов на знание бюджетного законодательства.

Меры по повышению открытости бюджета в России

Несмотря на то что во всех международных оценках отмечается достигнутый правительством нашей страны прогресс в вопросе обеспечения прозрачности бюджета¹⁹⁵, Россия все еще входит в группу стран, предоставляющих своим гражданам незначительную информацию о бюджетном процессе.

Выявить сильные и слабые стороны открытости бюджета в России можно с помощью анализа ответов независимых специалистов на вопросы о бюджетном процессе. Структура опросника такова, что оценка производится по восьми ключевым документам о бюджете.

Оценка восьми ключевых документов о бюджете в России в 2010 г.

| Документ | Уровень класса информации | Статус публикации |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Предварительный проект бюджета | A | Издается |
| Проект бюджета исполнительной власти | C | Издается |
| Утвержденный бюджет | A | Издается |
| Бюджет для граждан | E | Не составляется |
| Текущие отчеты об исполнении бюджета | A | Издаются |
| Полугодовой отчет | E | Составляется, но не издается |
| Годовой отчет | C | Издается |
| Отчет аудитора | B | Издается |

Источник: International Budget Partnership. <<http://internationalbudget.org/files/OBI-2010-Russia.pdf>>.

Средний балл 0–20 (недостаточно информации) классифицируется как E; 21–40 (минимальный объем информации) — D; 41–60 (средний объем) — C; 61–80 (значительный объем) — B; 81–100 (обширный объем) — A.

¹⁹⁵ См., в частности: Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288. International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>>; Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report. The California Public Employees' Retirement System. <<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>>.

В «Обзоре открытости бюджетного процесса в России» эксперты отметили отсутствие информации об итогах и результатах в проекте федерального бюджета. Кроме того, в отчете указано на необходимость включения в него информации о внебюджетных фондах, квазифискальных операциях, налоговых расходах, непредвиденных и будущих обязательствах, а также о финансовых и других активах.

Рекомендации по повышению открытости бюджетного процесса в России содержатся и в последнем обзоре ОЭСР: «Открытость и прозрачность бюджетного процесса может быть повышена с помощью проведения общественных слушаний по бюджету (не только в Совете Федерации, но и в Государственной Думе) и посредством организации таких слушаний в форме открытых дебатов между экспертами»¹⁹⁶.

С учетом рекомендаций международных организаций в целях повышения открытости бюджетного процесса в России необходимо:

- публиковать полугодовой отчет об исполнении федерального бюджета;
- составлять и публиковать «бюджет для граждан»;
- повысить степень полноты проекта федерального бюджета и годового отчета об исполнении федерального бюджета;
- предоставить общественности возможность участвовать в слушаниях законодательных органов по бюджету.

Бюджет является основным политическим документом правительства страны, в котором цели государственной политики трансформируются в конкретные действия. Высокая открытость бюджетного процесса оказывает влияние на повышение качества государственного управления в целом.

Данную точку зрения поддерживают и специалисты ОЭСР, которые уверены, что «прозрачность — открытость в вопросах формулирования и реализации политических целей — представляет собой ключевой элемент качественного государственного управления»¹⁹⁷.

Индекс открытости бюджетного процесса является частным примером. Международных показателей оценки качества деятельности правительства достаточно много — например, интегральный показатель качества государственного управления Всемирного банка (GRICS)¹⁹⁸, включающий индикаторы гласности и подотчетности правительства, степени верховенства закона и уровня коррупции.

Значение таких показателей свидетельствует о качестве государственных институтов внутри страны. Данная тема затронута в последней статье

¹⁹⁶ Budgeting in Russia // OECD Journal of budgeting. Paris: OECD, 2008. № 2. P. 31.

¹⁹⁷ OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>.

¹⁹⁸ The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. The World Bank Group. <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

А.Л. Кудрина и О.А. Сергиенко. В частности, авторы отмечают: «Исследования показывают, что большинство мер экономической политики (в том числе формирование институтов развития) имеет “пороговый” характер: они дают положительный эффект при достаточно высоком качестве институтов (низкие административные барьеры, квалифицированный и некоррупцированный государственный аппарат, наличие независимых судов, прозрачность действий правительства и т.п.) и не приносят результатов (либо дают отрицательный эффект) при низком»¹⁹⁹.

Повышенное внимание к уровню международных показателей оправданно. Это в значительной степени связано с процессом интеграции России в мировую экономику и ее выходом на мировую финансовую арену. Россия активно участвует в деятельности «большой двадцатки», в рамках которой происходит оценка бюджетных систем всех стран-участников. Европейское сообщество формирует свое мнение о нашей системе государственного управления, в том числе и о системе управления государственными финансами, именно по таким показателям, рассчитываемым авторитетными международными финансовыми организациями. В дальнейшем низкое их значение может негативно сказаться, например, на оценке мировым сообществом возможности вступления России в ОЭСР.

Международные показатели обладают безусловным преимуществом, так как позволяют на основе единой методологии расчета сравнить положение дел в конкретной сфере между странами, т.е. осуществить бенчмаркинг (сравнительный анализ). Методология же расчета национальных аналогичных показателей обычно заметно отличается от международной.

Отслеживать значение показателей, не только международных, во взаимосвязи с финансированием определенных министерств станет возможным в рамках внедрения программного бюджета. Так, одним из основных индикаторов реализации государственной программы Минздравсоцразвития России может стать ожидаемая продолжительность жизни населения или более сложный международный показатель, рассчитываемый Всемирной организацией здравоохранения, — ожидаемая продолжительность здоровой жизни (HALE). Одним из показателей государственной программы Минфина России «Управление государственными финансами и государственным долгом» мог бы стать показатель «Вхождение Российской Федерации в группу стран с наиболее высокими значениями интегральных показателей (рейтингов) прозрачности информации о государственных финансах (оценки фискальной прозрачности МВФ, Open Budget Index)».

Доступность данных о мониторинге реализации государственных программ, достижении индикаторов результативности станет значительным вкладом в повышение открытости бюджета в России. Наряду с этим планируется привлечь внимание общественности к обсуждению проектов госу-

¹⁹⁹ Кудрин А., Сергиенко О. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 10.

дарственных программ, а также вовлечь самых активных и компетентных ее представителей в поиск наиболее эффективных способов реализации государственных программ.

Библиография

1. *Афанасьев М.П., Кривогов И.В.* Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. Т. II. 2007. № 2–3.
2. Сайт Председателя Правительства России В.В. Путина. <<http://premier.gov.ru>>.
3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. <<http://www.government.ru>>.
4. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (в ред. от 04.2007). International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>>.
5. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год). International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>>.
6. Официальный сайт Минфина России, информационно-аналитический раздел. <http://info.minfin.ru/gp_act.php>.
7. *Кудрин А., Сергиенко О.* Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 10.
8. Belarus. Public Financial Management Assessment The World Bank Group. <http://siteresources.worldbank.org/BELARUSEXTN/Resources/PEFA_Belarus_april_2009_english.pdf#Top>.
9. Управление государственными финансами. Система оценки эффективности The World Bank Group. <<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFRussianFinal.pdf>>.
10. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / под общ. ред. А.М. Лаврова. М.: Минфин России, 2007.
11. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник / под общ. ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: Минфин России, 2009.
12. Le Forum de la Performance. <<http://www.performance-publique.gouv.fr>>.
13. Liste 2011 des 96 indicateurs dits «De missions». Le Forum de la Performance. <<http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/innovationPLF2011.pdf>>.
14. OECD Best Practices for Budget Transparency OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>.
15. Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>>.
16. Status of G-20 Countries' Completion of Reports on Observance of Standards and Codes (ROSCs) and Financial System Stability Assessment (FSSAS) as on 9 November 2008 The Group of Twenty (G-20). <http://www.g20.org/pub_further_pubs.aspx>.

17. International Budget Partnership. <<http://internationalbudget.org/>>.
18. Charter of Budget Honesty Australian Government. <<http://www.budget.gov.au/1996-97/honest.pdf>>.
19. Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288 International Monetary Fund. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>>.
20. Budgeting in Russia // OECD Journal of budgeting. Paris: OECD, 2008. № 2.
21. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 Assemblée nationale. <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>.
22. Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report The California Public Employees' Retirement System. <<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>>.
23. Open Budget Questionnaire. Russia, September 2009 International Budget Partnership. <<http://www.internationalbudget.org/files/Russia-OB12010QuestionnaireFinal1.pdf>>.
24. Code for Fiscal Stability HM Treasury. <<http://archive.treasury.gov.uk/budget/1998/cfs.pdf>>.

4.3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Финансы. 2015. № 5. С. 13–20
(в соавторстве с А.А. Беленчук)

В последние годы планирование и мониторинг реализации бюджетных реформ во многих странах сопровождались применением различных вариантов оценки степени достижения поставленных целей и задач, их соответствия лучшей международной практике.

2014 г. ознаменовался пересмотром действующих и разработкой новых основополагающих документов в этой сфере. Так, был изменен Кодекс налогово-бюджетной прозрачности МВФ, разработаны единые принципы управления бюджетами в странах ОЭСР, усовершенствована методология оценки эффективности управления государственными финансами МБРР.

Кроме того, последние работы по итогам оценки бюджетных систем стран региона Европы и Центральной Азии²⁰⁰ свидетельствуют о поиске но-

²⁰⁰ См.: Ten Years of Budget Reviews in CESEE Countries / V. Bole, M. Gaspari, S. Maver. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/HO%20Session%201%20-%20Project%20Report%20-%2010%20years%20of%20budget%20reviews%20in%20CESEE%20countries%20-%20FINAL%20-%2010-July-2014.pdf>>.

вых методов оценки эффективности управления общественными финансами и интерпретации полученных результатов.

В этом контексте возрастает актуальность и практическая значимость вопроса о создании комплексной оценки внедрения принципов ответственного управления общественными финансами в Российской Федерации, которая могла бы использоваться для планирования и мониторинга реализации проводимых на национальном и субнациональном уровнях бюджетных реформ.

Широко применяемые международными организациями инструменты мониторинга и оценки качества управления общественными финансами на национальном уровне не содержат каких-либо обязательных для выполнения требований или рекомендаций, однако позволяют воспользоваться опытом других стран при подготовке и реализации бюджетных реформ, а также оценить их результаты с точки зрения соответствия лучшей международной практике.

Такие инструменты можно разделить на количественные (при помощи индексов) и качественные.

К количественным оценкам относится ранжирование стран по определенным параметрам, как правило, оцениваемых «пулом» экспертов на основе представляемой министерствами финансов или официально опубликованной информации.

Качественные оценки представляют собой проводимое группой экспертов углубленное исследование практики бюджетирования в той или иной стране либо последовательность исследований ряда стран с использованием единой методологии и критериев соответствия международным стандартам и лучшей практике.

Оба подхода обладают своими преимуществами и недостатками (табл. 1).

По мнению авторов, количественные оценки имеют больше уязвимых мест. Основные недостатки этого метода заключаются в поверхностном сравнительном анализе и отсутствии возможности оценить достижение конечного результата всех предпринятых усилий по осуществлению бюджетной реформы. Кроме того, зачастую стандартные вопросы анкеты не охватывают страновых особенностей и не предоставляют возможности выбора иного варианта достижения конечной цели. Тем не менее ранжирование стран по сопоставимым параметрам в большинстве случаев содержит полезную информацию.

В настоящее время наиболее известным количественным методом оценки качества управления общественными финансами является определяемый негосударственной организацией **«Международное бюджетное партнерство»** индекс открытости бюджета (ИОБ).

ИОБ присваивает каждой стране показатель от 0 до 100 баллов, рассчитанный как среднее арифметическое значение каждого из ответов на 95 вопросов анкеты, которая оценивает доступность общественности к информации о бюджете. Показатель ИОБ страны отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации по восьми ключевым бюджетным

**Сравнение двух типов международных оценок качества
управления общественными финансами**

| Количественные (рейтинги) (индекс открытости бюджета, индексы качества бюджетирования ОЭСР) | |
|--|---|
| Преимущества: <ul style="list-style-type: none"> — единая методология; — низкие издержки на проведение исследования; — возможность охвата большого количества стран одновременно | Недостатки: <ul style="list-style-type: none"> — поверхностная оценка; — необходимость этапа подтверждения ответов; — отсутствие возможности определить степень развития (этап) бюджетной реформы; — не отражает полную картину причин и последствий |
| Качественные («Оценка фискальной прозрачности МВФ», «Программа оценки эффективности управления государственными финансами в рамках PEFA») | |
| Преимущества: <ul style="list-style-type: none"> — личное присутствие экспертов; — более глубокий анализ; — возможность представления рекомендаций с учетом текущей ситуации, накопленного опыта и анализа причин неудач | Недостатки: <ul style="list-style-type: none"> — высокая стоимость исследования; — отсутствие возможности сравнения между странами достигнутых результатов; — отсутствие возможности быстрого сравнения новых результатов с предыдущими |

документам. Оставшиеся тридцать вопросов предназначены для оценки эффективности надзора законодательных и высших контрольных органов, а также степени вовлечения общественности в бюджетный процесс.

За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение ИОБ для Российской Федерации возросло с 47 баллов в 2006 г. (28-е место среди 59 стран) до 74 баллов в 2012 г. (10-е место среди 100 стран)²⁰¹.

В соответствии с методологией исследования Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности». Стратегическим целевым ориентиром Российской Федерации является достижение значения индекса открытости бюджета 85 баллов с вхождением в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете».

²⁰¹ По оценке за 2015 г. — 76 баллов (11-е место), за 2017 г. — 74 балла (15-е место). См. выше «Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса».

Исходя из принятой методологии, росту указанного индекса в значительной степени может способствовать применение практики регулярной публикации «бюджета для граждан», пояснительных материалов к полугодовому отчету об исполнении федерального бюджета, а также переход к формированию федерального бюджета на программной основе.

В целом индекс открытости бюджета отличается высокой степенью проработки методических материалов. Результаты рейтинга дают возможность оценить динамику развития инструментов открытости в конкретной стране, а также обеспечивают возможность быстрого межстранового анализа, предоставляя для сравнения ответы всех стран на любой из вопросов анкеты, что в совокупности придает рейтингу практическую значимость для правительств многих стран.

В то же время, несмотря на постоянное развитие методологии ранжирования, сами по себе его результаты не могут в полной мере использоваться в России в качестве инструмента планирования и мониторинга реформ в данной сфере.

Одним из наиболее существенных ограничений ИОБ является то, что он посвящен исключительно оценке прозрачности национальных бюджетов и не содержит оценок открытости региональных и местных бюджетов, а также межбюджетных отношений в целом.

Более комплексно бюджетную практику характеризуют данные **Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**, однако они охватывают значительно меньшее число стран с, как правило, высоким уровнем развития.

До 2014 г. ОЭСР публиковала данные опросов о бюджетных практиках и процедурах стран в одноименной и общедоступной базе данных²⁰², а также в страновых обзорах в журнале ОЭСР по вопросам бюджета (OECD Journal of Budgeting).

Сама по себе эта база данных не предусматривает какой-либо оценки и не дает возможности ответить на вопрос о результатах бюджетных реформ в исследуемых странах. Она используется как справочная информация о лучшей международной практике бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и имеет отсылочный характер.

Вместе с тем в одной из недавних публикаций ОЭСР об итогах исследования о бюджетных практиках и процедурах, проведенного в течение 2012–2013 гг. в странах ОЭСР и в инициативном порядке в Российской Федерации²⁰³, были представлены два интегральных индекса, оценивающих степень

²⁰² OECD International Database of Budget Practices and Procedures. <www.oecd.org/gov/budget/database>.

²⁰³ Подробнее см. на сайте Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР (Directorate for Public Governance and Territorial Development). <<http://www.oecd.org/gov/>>.

соответствия существующих практик бюджетного планирования стран-респондентов общепризнанным в странах ОЭСР принципам²⁰⁴.

Индекс среднесрочного бюджетного планирования (от 0 до 1) рассчитывается на основании экспертных оценок по следующим показателям: наличие законодательной базы, обеспечивающей реализацию принципов среднесрочного прогнозирования расходов в рамках бюджетного процесса, уровень потолков расходов, устанавливаемых в бюджете, временной период действия данных потолков, частота их пересмотра, возможность переноса неизрасходованных бюджетных средств на очередной бюджетный год, форма мониторинга за реализацией их основных принципов.

По данному индексу Российская Федерация стала третьей после Нидерландов и Дании, опередив такие страны, имеющие давний опыт многолетнего бюджетного планирования, как Южная Корея, Швеция, Новая Зеландия (рис. 1).

Индекс БОР (от 0 до 1) представляет собой интегральный индекс, состоящий из 10 показателей и рассчитываемый на основе экспертных оценок, в том числе: наличия механизма БОР в соответствии с методологией ОЭСР, вида целеполагания ответственных исполнителей в части отчетности о результатах деятельности, вида информации о результатах и основных направлениях деятельности, ее презентации парламенту и использования в процессе согласования бюджета между центральным бюджетным органом и отраслевыми министерствами.

По данному индексу Россия занимает 5-е место после Южной Кореи, Мексики, Канады и Швейцарии, опережая ряд традиционных стран-лидеров во внедрении БОР, в частности, Нидерланды, Швецию, Новую Зеландию (рис. 2).

Важное практическое значение индексов ОЭСР заключается в их узкой специализации на конкретных направлениях реформирования государственных финансов и возможности стран оценить свое положение.

Вместе с тем по сравнению с индексом открытости бюджета материалы ОЭСР не содержат рекомендаций для конкретных стран-респондентов. Расчет индексов основан на анализе соответствия практики стран основным руководящим документам для стран-участниц, которые содержат все необходимые принципы и рекомендации по их внедрению (например, Оптимальная практика по обеспечению прозрачности ОЭСР).

В целом количественные оценки представляют собой достаточно результативный инструмент стимулирования правительств стран к внедрению содержащихся в них практик в «погоне за лидерством». Их безусловным преимуществом также является возможность сравнения нового показателя страны с предыдущими. Так, индекс открытости бюджета публикуется с 2006 г. и его

²⁰⁴ Подробнее о методологии индексов и результатах исследования см.: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en>.

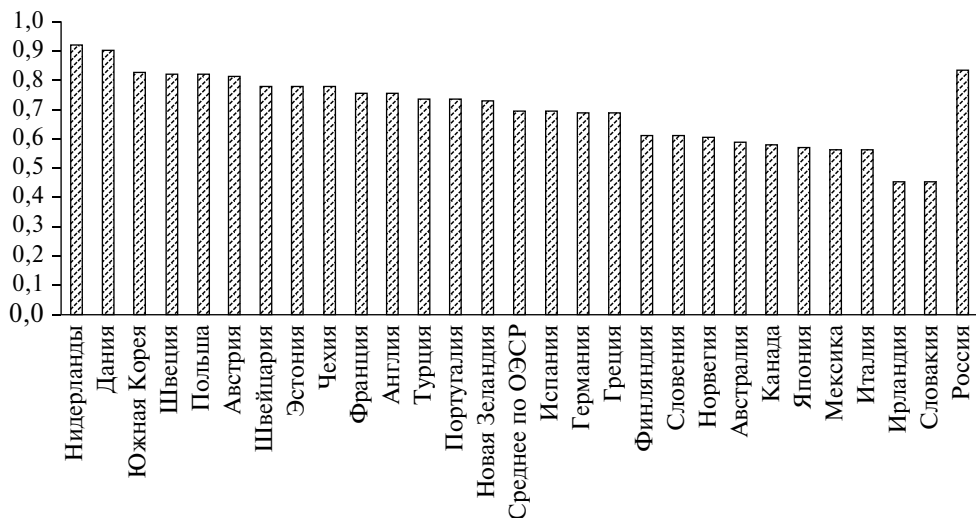


Рис. 1. Индекс, оценивающий практику среднесрочного бюджетного планирования, в странах-респондентах

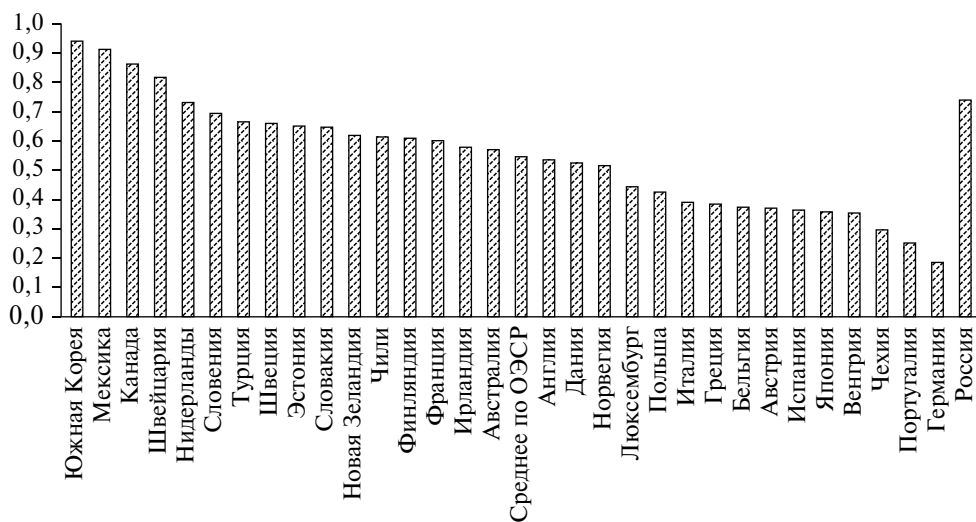


Рис. 2. Индекс БОР в странах-респондентах

практическое значение со временем, безусловно, будет возрастать при условии сохранения преимущества методики, а также прозрачности вносимых в нее изменений.

Однако в них почти всегда отсутствуют обосновывающая информация, необходимая практикующим специалистам для принятия решения о целесо-

образности внедрения указанных принципов, а также разъяснения, которые бы позволили сделать их более ясными и понятными для дальнейшего использования.

Упрощенный, но достаточно эффективный подход к оценке практики управления государственными финансами используется в рамках подготовки заседаний сети **«Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»** (PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning).

Разосланные заранее опросы на тему планируемого заседания являются основой для предстоящей дискуссии. Преимуществом сети является предоставление участникам возможности встретиться и обменяться деталями, т.е. сами по себе выводы из подобных межстрановых обзоров носят справочный характер и лишь могут подтвердить, что в наибольшем количестве из исследуемых стран применяется та или иная практика²⁰⁵.

Публикация подобных исследований является востребованной в случае необходимости подтверждения выбора того или иного инструмента с ориентацией на страны с одинаковым типом государственного устройства, формой правления, устройством бюджетной системы и других факторов. При ограниченном наборе инструментов лучшей практики бюджетирования наличие готовых решений способно повысить эффективность процесса реформирования.

Например, одной из популярных публикаций в сфере бюджетирования является исследование **Организации по международному сотрудничеству Правительства Германии (GIZ)** о практике внедрения программного бюджетирования в странах ОЭСР, согласно которому большинство стран-участниц в той или иной мере осуществили или планируют переход на программный бюджет²⁰⁶.

Имеется и российский пример такого рода исследований международного опыта бюджетирования²⁰⁷.

Среди аналитических оценок качества финансового менеджмента, имеющих более широкий охват вопросов, выделяется реализуемая Международным банком реконструкции и развития **«Программа оценки эффективности управления государственными финансами в рамках PEFA»** (The Public Expenditure and Financial Accountability Program). Всего в ее рамках проведено более 360 оценок более чем в 140 странах.

²⁰⁵ См., например, результаты опроса о практике программно-целевого планирования. Словения, Бохинь, 2012.

²⁰⁶ Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? <http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf>.

²⁰⁷ См.: Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник / под общ. ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: Минфин России, 2009.

Программа предполагает содействие повышению эффективности реформ в области управления государственными финансами и ориентирована на анализ ситуации в конкретной стране. При этом поддержка, оказываемая в рамках программы, включает аналитическую, техническую и финансовую помощь, а методология оценки применима к странам с различными традициями и находящимся на разных этапах развития бюджетной реформы.

Система оценки обеспечивает высокий уровень обзора всех аспектов результатов деятельности систем управления госфинансами (доходов, расходов, финансовых активов/пассивов, закупок и финансового контроля).

В итоговой оценке представлена оценка по каждому из основных аспектов эффективности системы управления (воздействия эффективности системы управления государственными финансами на результаты бюджетной деятельности):

- 1) общая бюджетная дисциплина;
- 2) эффективное предоставление услуг;
- 3) стратегическое распределение ресурсов.

Отчет об оценке эффективности управления государственными финансами в рамках программы полезен тем, что на его составление нужно меньше времени, чем на полную диагностику и глубинный анализ с рекомендациями для реформ.

Вместе с тем программа не обеспечивает оценку причин хороших или плохих результатов, так как в рамках проведения оценки не ставится цель оценивать правильность реформ или представлять рекомендации²⁰⁸.

По мнению авторов, наиболее глубокую (хотя и ограниченную по сфере охвата) оценку качества управления общественными финансами представляют **обзоры МВФ о соблюдении стандартов и кодексов** и аналогичные им исследования.

Методология МВФ предполагает работу миссии на месте исследования, встречи-консультации с органами власти, ответственными за определение и реализацию государственной политики в конкретной сфере, а также с независимыми авторитетными экспертами.

Примером исследований МВФ являются оценки фискальной прозрачности, которые заменили собой Отчеты о соблюдении стандартов и правил по вопросам прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (Reports on the Observance of Standards and Codes — ROSCs) в качестве основного инструмента МВФ для оценки прозрачности бюджетных отчетов, прогнозов и управления риском в странах. В оценке фискальной прозрачности рассматривается степень, в которой публикуемая страной бюджетная информация предоставляет полную и точную картину состояния ее бюджета и соответствующих перспектив и рисков.

²⁰⁸ <<http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/07/1-session-2-pefa-mechanics-rus.pdf>>.

Оценка фискальной прозрачности проводится на основе пересмотренного Кодекса МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере²⁰⁹.

При проведении оценки для каждого принципа прозрачности кодекс позволяет различать, базовая, хорошая или передовая практика применяется в стране с последующим указанием четких ориентиров в сторону обеспечения полного соответствия кодексу.

Основанная на рекомендациях документа Исполнительного совета МВФ «Фискальная прозрачность, подотчетность и риск» 2012 г., оценка фискальной прозрачности является более совершенным инструментом по сравнению с Отчетом о соблюдении стандартов и правил по вопросам прозрачности в бюджетно-налоговой сфере благодаря:

более пристальному вниманию к качеству представляемой информации, а не только к процедурам представления отчетности;

предоставлению странам более четкого резюме о качестве их бюджетных отчетов, прогнозов и анализа в сравнении с международными стандартами;

проведению более тщательного анализа источников и масштабов любых пробелов в публикуемой странами бюджетной информации;

предоставлению странам по их просьбе последовательного среднесрочного плана действий по устранению этих пробелов.

В 2013 г. по инициативе Минфина России проект МВФ по оценке налогово-бюджетной прозрачности на основе новой редакции кодекса был реализован в Российской Федерации.

В докладе МВФ, опубликованном в 2014 г., отмечается существенный прогресс, достигнутый Российской Федерацией в улучшении раскрытия бюджетной информации в течение последних пятнадцати лет, который привел ее бюджетную отчетность и бюджетную практику в соответствие с мировыми стандартами²¹⁰.

Преимуществом данного метода оценки качества управления госфинансами является детальная проработка не только достижений, но и проблем с последующей разработкой рекомендаций и разъяснений специалистов МВФ для тех, кому они адресованы.

Так, по итогам проведенного пилотного исследования о налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации в докладе МВФ были представлены рекомендации на последующие пять лет в целях повышения прозрачности сектора государственного управления, в том числе:

1) уточнение границы между сектором государственного управления, государственным и частным сектором и расширение институционального охвата бюджетных отчетов с целью включения в них всего государственного сектора в широком определении;

2) расширение охвата балансов;

²⁰⁹ <<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>>.

²¹⁰ <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>>.

- 3) повышение согласованности между бюджетами, статистикой и счетами;
- 4) улучшение охвата и повышение степени детализации годового бюджета;
- 5) снижение доли закрытых расходов федерального бюджета;
- 6) более тщательную проверку и анализ бюджетных прогнозов, налоговых расходов и кратко- и долгосрочных бюджетных рисков;
- 7) укрепление финансового надзора за предприятиями, контролируемые органами государственного управления.

Вместе с тем оценка МВФ охватывает только часть аспектов бюджетной реформы, касающихся налогово-бюджетной прозрачности, является достаточно трудоемкой и не позволяет проводить широкие международные сопоставления.

Таким образом, в последние годы Минфин России принимал участие в большинстве международных оценок качества управления государственными финансами, а в целом высокие позиции России в международных рейтингах свидетельствуют об устойчивой тенденции повышения качества управления государственными финансами в России.

Однако, как показано выше, все применяемые подходы имеют те или иные недостатки и ограничения, что не позволяет в полной мере использовать их для планирования и мониторинга реализации бюджетных реформ.

В связи с этим представляется целесообразным формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами в Российской Федерации, которая будет включать оценку реализации бюджетных реформ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а в перспективе — оценку качества финансового менеджмента ведомств и организаций государственного сектора.

В основу такой системы может быть положено сопоставление текущей практики управления и регулирования с **принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами**, предложенными Минфином России в 2006 г. в рамках подготовки расширенной встречи министров финансов «Группы восьми» в качестве критериев оценки прогресса по каждому из направлений комплексной бюджетной реформы²¹¹.

Разработанные и представленные в 2014 г. Директоратом ОЭСР по государственному управлению и территориальному развитию Принципы ОЭСР по управлению бюджетами²¹² во многом совпадают с предложенными в 2006 г. Минфином принципами (табл. 2).

Принципы ОЭСР содержат краткий обзор надлежащей практики во всех видах бюджетной деятельности, принимая во внимание, в частности, уроки финансового кризиса 2008–2009 гг., и призваны послужить практическим руководством для разработки, внедрения и совершенствования бюджетных систем для того, чтобы успешно противостоять проблемам в будущем.

²¹¹ Лавров А.М., Пири А.К., Брук П.Дж. и др. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10. С. 3–20.

²¹² <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>.

Таблица 2

Сравнение принципов управления общественными финансами

| Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (2006 г.) | | Принципы ОЭСР по управлению бюджетами (2014 г.) |
|---|--|--|
| 1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность | 1.1. Общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов. | 6. Бюджеты должны представлять целостную, точную и достоверную картину государственных финансов. |
| | 1.2. Открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. | 4. Бюджетные документы и данные должны быть открытыми, прозрачными и доступными. 5. Дебаты вокруг бюджетных решений должны быть инклюзивными, обеспечивать широкое участие, быть реалистичными. |
| | 1.3. Наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности. | Отчеты об исполнении бюджета, в том числе в течение года и итоговые отчеты, прошедшие аудиторскую проверку, наусушно необходимыми для подотчетности. |
| | 1.4. Рассмотрение и утверждение законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности. | Такие отчеты, если они хорошо спланированы и составлены, могут передавать полезные сведения об эффективности деятельности и соотношении цены и качества, которые понадобятся для обоснования будущих бюджетных ассигнований. |
| | 1.5. Формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений. | |
| 2. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов | 2.1. Прогнозирование основных бюджетных параметров (в том числе долговой нагрузки) на средне- и долгосрочную перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики. | 2. Бюджеты следует строго связать со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства. |

| | | |
|--|---|---|
| | 2.2. Реалистичность и надежность экономических прогнозов (в том числе уровня доходов и долговой нагрузки) и предпосылок, являющихся основой бюджетного планирования. | 10. Следует продвигать полноту и качество бюджетных прогнозов, налогово-бюджетных планов и выполнение бюджета посредством скрупулезного, независимого обеспечения качества, в том числе независимого аудита. |
| | 2.3. Наличие и соблюдение при выработке среднесрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки. | 1. Бюджетами следует управлять в четких, пользующихся доверием и предсказуемых рамках налогово-бюджетной политики. |
| | 2.4. Систематический анализ и оценка рисков в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка среднесрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам или к сокращению доходов федерального бюджета (с выделением в случае необходимости доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры). | 9. Следует идентифицировать, оценивать и осмотрительно управлять вопросами более долгосрочной устойчивости и другими налогово-бюджетными рисками. |
| | 2.5. Создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений. | Устойчивая налогово-бюджетная политика — это политика, которая позволяет избежать создания крупных, нерациональных долгов, которая использует благоприятные экономические времена для создания устойчивости к потрясениям и буферов для защиты в трудные времена. |
| | 3.1. Законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные, прозрачные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями. | |
| 3. Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений | | |

Продолжение табл. 2

| Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (2006 г.) | Принципы ОЭСР по управлению бюджетами (2014 г.) |
|---|---|
| | <p>3.2. Сбалансированное и взаимоувязанное разграничение расходных обязательств и доходов публично-правовых образований.</p> <p>3.3. Возможность и заинтересованность для региональных и местных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы, исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ.</p> <p>3.4. Объективная, формализованная и прозрачная система предоставления финансовой помощи публично-правовым образованиям.</p> <p>3.5. Наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами и санкций, при необходимости обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.</p> |
| 4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса | <p>4.1. Бюджет рассматривается и бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов.</p> <p>4.2. Все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов, в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением государственных внебюджетных фондов, а также стабилизационных/резервных фондов и фондов будущих поколений).</p> |

| | | |
|--|--|---|
| 5. Среднесрочное финансовое планирование | 4.3. Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур. | 3. Планирование капитальных расходов должно соответствовать потребностям развития и быть эффективным и понятным |
| | 4.4. Функционирование эффективной системы проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств. | |
| | 4.5. Четкое и однозначное определение ответственности и полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе организацию составления и исполнения бюджета. | |
| | 5.1. Составление и утверждение бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу. | Среднесрочный финансовый план (МТЕФ) является важным инструментом и рассматривается в качестве основы для годового бюджета. |
| | 5.2. Наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок. | Время от времени у правительства может возникнуть необходимость пересмотреть или перераспределить свои основополагающие приоритеты, чтобы принять во внимание изменения в экономике или в обществе. |
| | 5.3. Наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению и бюджетных программ (действующих расходных обязательств разных видов). | Чтобы быть действенным, МТЕФ: должен располагать реальной силой при установлении границ для основных категорий расходов для каждого года среднесрочного временного горизонта; должен быть полностью увязан с бюджетными ограничениями «сверху вниз», согласованными правительством; |

Окончание табл. 2

| Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (2006 г.) | Принципы ОЭСР по управлению бюджетами (2014 г.) |
|---|--|
| 6. Бюджетирование, ориентированное на результат | <p>5.4. Наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных проектировок и ограничений.</p> <p>5.5. Установление для субъектов бюджетного планирования «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на среднесрочный период.</p> |
| | <p>6.1. Наличие у каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики.</p> <p>6.2. Обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений.</p> <p>6.3. Использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований.</p> <p>6.4. Наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периодах.</p> |
| | <p>должен основываться на реалистичных прогнозах для базовых расходов (т.е. используя существующую политику), включая четкие основные принципы важных использованных допущений; должен показывать соответствие с задачами расходов и результатами национальных стратегических планов; а также должен включать достаточные институциональные стимулы и гибкость, чтобы гарантировать соблюдение границ.</p> <p>8. Результаты деятельности, оценка и соотношение цены и качества должны быть неотъемлемой частью бюджетного процесса.</p> <p>Программы расходов (включая налоговые расходы) должны в плановом порядке и регулярно подвергаться объективной оценке и проверке для информирования распределения ресурсов и пересмотра приоритетов как в профильных министерствах, так и в правительстве в целом.</p> <p>Информация о результатах работы должна регулярно представляться таким образом, чтобы служить основой и предоставлять полезный контекст для финансовых ассигнований в бюджетном отчете.</p> <p>Все существенные новые предложения политик следует регулярно и открыто оценивать их адекватность, чтобы определить их соответствие национальным приоритетам, ясность целей и ожидаемые затраты и выгоды.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | | Периодически правительства должны проводить инвентаризацию всех расходов и переоценивать их соответствие налогово-бюджетным целям и национальным приоритетам с учетом результатов оценок. |
| | 6.5. Наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств. | Бюджетный бухгалтерский учет должен показывать полные финансовые издержки и выгоды бюджетных решений, включая воздействие на финансовые активы и обязательства. |
| 7. Эффективный финансовый контроль и мониторинг | 7.1. Ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти. | 7. Следует обеспечить активное планирование, управление и мониторинг исполнения бюджета. |
| | 7.2. Наличие и соблюдение нормативно установленных процедур внешней и внутренней проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства. | |
| | 7.3. Наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок. | |
| | 7.4. Регулярное проведение анализа и оценки качества управления общественными финансами (для публично-правовых образований) и финансового менеджмента (для органов исполнительной власти и бюджетных учреждений) с поддержкой мер по его повышению. | Системы как внутреннего, так и внешнего контроля должны играть роль при аудите стоимостной эффективности индивидуальных программ и при оценке качества подотчетности и принципов управления в более широком плане. |
| | 7.5. По мере развития внутреннего финансового контроля в общественном секторе переориентация внешнего финансового контроля на оценку его эффективности. | Независимый внутренний аудит — существенная защитная мера для качества и полноты бюджетного процесса и финансового менеджмента во всех отраслевых министерствах и госведомствах. |

В целом задача этого документа заключается в том, чтобы стать полезным справочным инструментом для лиц, разрабатывающих политику, и для практикующих специалистов во всем мире, а также чтобы помочь обеспечить эффективное планирование, управление и использование государственных ресурсов для оказания позитивного воздействия на жизнь граждан.

В то же время предложенные Минфином России принципы охватывают более широкий круг вопросов комплексной бюджетной реформы (в частности, межбюджетные отношения) и в целом являются значительно более детальными, что позволяет положить их в основу национальной комплексной оценки эффективности управления общественными финансами в Российской Федерации, которая будет соответствовать лучшей международной практике и актуальным тенденциям развития финансового менеджмента в общественном секторе.

При этом выбор между количественным или качественным подходом следует осуществлять с учетом указанных выше ограничений и накопленного международного опыта в данной сфере. Представляется целесообразным использование комбинированного подхода к оценке, в рамках которого данные об имеющихся инструментах реализации каждого из предложенных принципов и их эволюции будут дополнены количественными индикаторами степени их реализации на различных стадиях бюджетной реформы.

Такой подход будет иметь высокую практическую значимость, позволит обеспечить единство, стабильность и эффективность национальной системы оценки качества управления общественными финансами.

4.4. ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Научно-исследовательский финансовый институт
при Минфине России. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27
(в соавторстве с А.А. Беленчук)

Переход к новым методам управления общественными финансами предполагает децентрализацию (делегирующее) в рамках единых принципов и подходов полномочий по разработке и реализации бюджетных реформ во взаимоотношениях публично-правовых образований, финансового органа и отраслевых ведомств, отраслевых ведомств и организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги²¹³.

²¹³ Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р).

В этой ситуации ключевым элементом обеспечения эффективности управления общественными финансами выступает наличие развитой системы контроля, оценки и мониторинга качества управления финансами на различных уровнях бюджетной системы, посредством которой осуществляется анализ проведенных преобразований с целью определения дальнейших направлений реформирования.

Международный и российский опыт свидетельствует, что быстрый и успешный переход к целостной системе ответственного финансового менеджмента в бюджетном секторе экономики, как правило, осуществить не удастся. В большинстве случаев бюджетные реформы проводятся путем формирования отдельных элементов новой системы управления в течение достаточно длительного времени. При этом внедрение новых методов финансового управления и методов оценки процедур и результатов этого управления должно предшествовать или, в крайнем случае, сопутствовать полномасштабному внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат. В качестве базовых условий следует обеспечить комплексность и последовательность преобразований в рамках единой стратегии, однако не существует устоявшихся общепринятых подходов, которые одинаково использовали бы все страны.

Международные сопоставления качества управления общественными финансами

Важным источником информации о практике управления общественными финансами в различных странах являются инструменты мониторинга и оценки, применяемые международными организациями.

Как правило, такие инструменты оценки являются дополнением к международным стандартам и кодексам. Например, применительно к Кодексу МВФ бюджетно-налоговой прозрачности это страновые доклады, включающие результаты глубокого анализа практики исследуемых стран и составления карты ее соответствия положениям Кодекса в градациях «базовой, надлежащей и передовой»²¹⁴. Подобные исследования пополняют базу данных МВФ о бюджетно-налоговой прозрачности в мире, которая представляет собой основу для дальнейшего рейтингования стран по различным критериям прозрачности госфинансов, например, по критерию полноты охвата бюджета расширенного правительства статистикой государственных финансов²¹⁵.

²¹⁴ См., например, Доклад об оценке бюджетно-налоговой прозрачности Российской Федерации. <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>>.

²¹⁵ О методологии расчета — в публикации Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting // IMF Working Paper 15/188. P. 26–33. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15188.pdf>>.

Для оценки степени соответствия практики стран ОЭСР принципам по управлению бюджетами используются индексы, в том числе среднесрочного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат²¹⁶.

Независимой оценкой отдельных аспектов качества управления общественными финансами занимается Международное бюджетное партнерство, составляя рейтинги открытости бюджета и вовлеченности общественности в бюджетный процесс²¹⁷.

В последние годы Минфин России принимал участие в большинстве такого рода проектов, которые показали достаточно высокие оценки качества управления общественными финансами в Российской Федерации (табл. 1).

Столь высокие позиции в рейтингах объясняются, в частности, тем, что в основу стратегий среднесрочных бюджетных реформ в России изначально были заложены достаточно высокие стандарты качества управления общественными финансами.

Национальная система оценки финансового менеджмента в государственном секторе

В Российской Федерации накоплен значительный собственный опыт комплексной оценки финансового менеджмента на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

Вместе с тем, несмотря на наличие отдельных элементов оценки качества управления финансами, остается нерешенным вопрос их интеграции в целостную систему, способную продемонстрировать эволюцию инструментов реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, степень их завершенности, обеспечить возможность обнаружения «узких» мест для перераспределения акцентов в дальнейшем.

Накопленный за годы проведения бюджетной реформы в Российской Федерации опыт осуществления оценки позволяет сформировать национальную систему комплексной и многоуровневой оценки качества управления общественными финансами, которая будет соответствовать лучшей международной практике по данному направлению (табл. 2). При этом ее ключевые элементы, представленные основополагающими принципами, а также критериями качества финансового менеджмента для разных уровней бюджетной системы, дополнены индексами (рейтингами), которые призваны измерять степень их реализации.

Предлагаемая комплексная система оценки должна строиться на следующих принципах.

²¹⁶ Подробнее о методологии индексов — в публикациях ОЭСР, например: Government at a Glance, 2013. <<http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2013.htm>>.

²¹⁷ Подробнее см.: Обзор открытости бюджета за 2015 г. IBP <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>>.

Таблица 1

**Международные оценки качества управления государственными
финансами в Российской Федерации**

| Организация | Название рейтинга (исследования) | Год проведения | Число стран | Место Российской Федерации |
|---|--|-------------------|----------------|----------------------------------|
| Международное бюджетное партнерство | Индекс открытости бюджета | 2006 | 59 | 28 |
| | | 2010 | 94 | 21 |
| | | 2012 | 100 | 10 |
| | | 2015 | 102 | 11 |
| | | 2017 ¹ | 115 | 15 |
| ОЭСР | Индекс среднесрочного бюджетного планирования | 2014 | 29 | 3 |
| | Индекс бюджетирования по результатам | 2014 | 33 | 5 |
| МВФ | Оценка бюджетно-налоговой прозрачности | 2014 | 10 | 5* |
| | Индекс полноты охвата статистикой госфинансов | 2015 | 186 | 3 |

* По доле позиций, признанных как «надлежащие и передовые», из их общего количества (Российская Федерация — 58%).

¹ Дополнено в 2018 г. См. выше «Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса».

Источник: Составлено авторами на основе публикации: *Беленчук А.А., Лавров А.М.* Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // *Финансы.* 2015. № 5. С. 13–20; данные МВФ.

1. Система оценки должна охватывать процессы управления государственными (муниципальными) финансами во всех организациях, относящихся к государственному сектору управления.

2. Критерии оценки должны быть понятными и прозрачными, что позволит объектам указанной оценки самостоятельно оценивать качество управления финансами.

3. В целях обеспечения надлежащего мониторинга необходимо наличие как качественных, так и количественных критериев оценки.

4. Уровни оценки должны быть взаимодополняемы, что означает необходимость включения результатов оценки более низкого уровня в итоговую оценку качества управления общественными финансами соответствующего публично-правового образования.

Таблица 2
Национальная система оценки качества управления общественными финансами Российской Федерации

| Объект оценки Субъект оценки | Российская Федерация | | | | | Субъекты Российской Федерации | |
|--|--|--|---|--|---|--|---|
| | Бюджетная система | Федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации | Федеральные органы исполнительной власти | Федеральные государственные учреждения | Федеральные органы исполнительной власти | Консолидированные бюджеты (включая территориальные фонды обязательного медицинского страхования) | Региональные бюджеты, бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования |
| Международные организации | Принципы управления общественными финансами | Индексы (рейтинги) | — | — | — | — | — |
| Счетная палата Российской Федерации, Минфин России | Адаптированные принципы управления общественными финансами Российской Федерации (необходимы) | | Критерии качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти (выборочно) | Критерии качества финансового менеджмента федеральных государственных учреждений (выборочно) | Критерии качества финансового менеджмента субъектов Российской Федерации (выборочно) | Принципы управления общественными финансами субъектов Российской Федерации (необходимы) | Критерии качества финансового менеджмента субъектов Российской Федерации (выборочно) |
| Минфин России | — | — | Индексы (рейтинги) качества финансового менеджмента федеральной власти (включая федеральные государственные учреждения) | Индексы (рейтинги) качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти (включая федеральные государственные учреждения) | Индексы (рейтинги) качества управления общественными финансами субъектов Российской Федерации | | |
| Федеральные органы исполнительной власти | — | — | — | Индексы (рейтинги) качества финансового менеджмента федеральных государственных учреждений (необходимы) | | — | — |

Источник: Разработано авторами.

5. В составе комплексной оценки должны быть инструменты, стимулирующие публично-правовые образования к проведению дальнейших реформ.
6. Методология оценки в целом должна учитывать лучшую международную практику оценки управления общественными финансами.
7. Оценка должна проводиться на регулярной основе, ее результаты должны быть публичны.

Принципы управления общественными финансами Российской Федерации

Ядром национальной системы оценки должны стать «Принципы управления общественными финансами Российской Федерации», которые предстоит разработать с учетом новых реалий и приоритетов, актуальных вызовов и задач, стоящих перед современной системой государственных финансов в России.

При этом необходимо будет учесть заметное ужесточение предъявляемых требований и стандартов к качеству управления общественными финансами в мире, в том числе в части обязательности введения бюджетных правил в отношении объема расходов и государственного долга, методов бюджетной консолидации, а также требований по обеспечению широкой открытости, доступности бюджетных данных и участия граждан в обсуждении и последующем контроле принятых бюджетных решений.

В качестве возможных подходов к формированию основополагающих принципов может быть использован как опыт принципов ОЭСР по управлению бюджетами²¹⁸, утвержденных в 2015 г. на основе более чем десятилетней аналитической работы Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР, так и опыт Минфина России по разработке принципов ответственного управления общественными финансами²¹⁹.

Предложенная Минфином России в 2006 г. система принципов ориентировалась на обеспечение:

а) прозрачности бюджетно-налоговой сферы, которая включает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателей;

б) стабильности и устойчивости системы общественных финансов как в среднесрочном аспекте, так и в более отдаленной перспективе, что предпо-

²¹⁸ Принципы управления бюджетами для стран ОЭСР. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>.

²¹⁹ Сравнение указанных принципов приведено в публикации: *Беленчук А.А., Лавров А.М.* Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // *Финансы*. 2015. № 5. С. 18–20.

лагают эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;

в) результативности бюджетной политики посредством эффективного распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правительства), эффективности деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, внедрения механизмов, обеспечивающих ответственность за результаты деятельности, а также использования мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Следование указанным принципам осуществлялось при составлении ежегодного Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России, а также при разработке среднесрочных программ бюджетных реформ Правительства Российской Федерации: «Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.», «Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.».

Реализация каждого из принципов происходит через апробацию и внедрение конкретных инструментов бюджетирования, схематично сгруппированных в табличной форме по этапам бюджетной реформы в Российской Федерации (см. Приложение).

Представленная «таблица прогресса» показывает высокую степень развития бюджетирования, ориентированного на результат, определенную завершенность инструментов реализации среднесрочного бюджетного планирования в Российской Федерации и эффективность выстроенной системы межбюджетных отношений.

При этом очевидные резервы и потенциал развития есть в рамках реализации принципов стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов, финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности и внедрения инструментов эффективного финансового контроля и мониторинга.

Аналогичные подходы к оценке (при их соответствующей модификации) могут использоваться для планирования и мониторинга реализации бюджетных реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также для межстрановых, межрегиональных и межмуниципальных сравнений, в том числе с применением в ряде случаев количественных индикаторов темпов и «глубины» бюджетных реформ.

Разработку «Принципов управления общественными финансами в Российской Федерации» целесообразно осуществлять при участии Счетной палаты Российской Федерации и во взаимодействии с экспертным сообществом.

Для полного охвата сектора государственного управления на федеральном уровне указанные принципы должны быть дополнены набором основных критериев качества финансового менеджмента федеральных органов ис-

полнительной власти и подведомственных им федеральных государственных учреждений.

В качестве инструмента мониторинга реализации основополагающих принципов федерального уровня может быть использована действующая оценка качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти, которая проводится Минфином России начиная с 2008 г. и представляет собой ежеквартальную рейтинговую сравнительную оценку (мониторинг) качества финансового менеджмента всех главных администраторов средств федерального бюджета в соответствии с принятой методикой.

Мониторинг базируется на информации, собираемой по 45 показателям, основными из которых являются показатели, характеризующие: качество среднесрочного финансового планирования; полноту, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств; погрешность кассового планирования расходов федерального бюджета. Результаты мониторинга публично представляются на интернет-портале Минфина России и включаются в отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Результаты оценки являются основой для анализа главными администраторами бюджетных средств своей деятельности и определения направлений, по которым необходимо принять меры по устранению соответствующих недостатков в процедурах их финансовой деятельности.

Таким образом, современная система мониторинга качества финансового менеджмента решает задачу оценки управления финансами на ведомственном уровне. Создан механизм, позволяющий объективно оценивать результаты финансовой деятельности главных администраторов бюджетных средств по базовым характеристикам, заложенным в систему. Особенностью системы является то, что оценка осуществляется на основании доступной в открытых источниках информации, не требует сбора дополнительных сведений от главных администраторов бюджетных средств и при этом позволяет объективно оценить состояние менеджмента органов государственной власти.

Система оценки качества финансового менеджмента динамично развивается. Ее эффективность зависит от того, насколько она соответствует сегодняшним реалиям, требованиям, проблемам, возникающим в деятельности органов власти, в том числе в финансово-бюджетной сфере.

Данные мониторинга могут быть использованы для оценки прогресса деятельности ведомств по реализации мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов в рамках среднесрочных бюджетных реформ (в их числе «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.»).

По итогам проведенного мониторинга качества финансового менеджмента за девять месяцев 2015 г. средняя итоговая оценка по главным распорядителям бюджетных средств составила 66,8 балла по 100-балльной шкале

(по сравнению с 67,1 балла в 2014 г. и 60,4 балла в 2013 г.). Такой высокий балл связан, в частности, с принятием за последние годы большинством главных распорядителей средств федерального бюджета качественных ведомственных актов, регулирующих соответствующие ведомственные процедуры, с внедрением систем автоматизации бюджетных процедур, в том числе систем, применяемых при ведении бюджетного учета, составлении и представлении бюджетной отчетности.

В ближайшей перспективе планируется расширить охват мониторингом других участников сектора государственного управления, в том числе федеральных государственных учреждений. При этом предлагается усилить персональную ответственность руководителей за низкие показатели финансовой дисциплины²²⁰.

«Принципы управления общественными финансами субъектов Российской Федерации»

В целях выстраивания субнационального уровня комплексной системы оценки существующие инструменты необходимо укрепить посредством формирования единых «Принципов управления общественными финансами субъектов Российской Федерации», дополненных по аналогии набором основных критериев качества финансового менеджмента для регионов.

При этом основу таких принципов может составить методология ежегодной оценки качества управления региональными финансами, которая была внедрена Минфином России в 2011 г. для мониторинга реализации бюджетных реформ в регионах.

Преимуществом данной методики является то, что она была разработана с учетом международного опыта стимулирования проводимых на субнациональном уровне бюджетных реформ²²¹, а также многолетнего опыта оценки заявок субъектов Российской Федерации на предоставление средств на грантовой основе из созданного в 2001 г. специального Фонда реформирования региональных финансов (с 2005 г. — Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов) на поддержку реформ общественных финансов.

За время действия программы поддержки реформ управления на субнациональном уровне 61 субъект Российской Федерации (из 68 субъектов Российской Федерации, подававших заявки на участие) получил субсидию, что обеспечило широкое внедрение базовых принципов эффективного и ответственного управления.

²²⁰ Подробнее см.: Бычков С.С., Болдырь А.А., Лавров А.М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.

²²¹ Подробнее см.: Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 5–12.

В частности, за счет средств субсидии субъектами Российской Федерации осуществлялось развитие информационной системы управления государственными (муниципальными) финансами, консультационно-методическое сопровождение, научно-исследовательские разработки, переподготовка и повышение квалификации кадров, повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, а также софинансирование аналогичных муниципальных программ.

Мониторинг качества региональных финансов предусматривает комплексный анализ практики бюджетного планирования, исполнения бюджета, управления государственным долгом и государственной собственностью, взаимодействия с муниципальными образованиями, оказания государственных услуг, обеспечения прозрачности бюджетного процесса, а также выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.²²²

По результатам оценки составляется рейтинг субъектов Российской Федерации, которым в зависимости от полученной оценки присваивается соответствующая степень качества организации бюджетного процесса (высокое, надлежащее и ненадлежащее качество управления). Результаты публикуются на официальном сайте Минфина России²²³.

Таким образом, «создаваемый на основе единой оценки качества управления региональными финансами рейтинг выявляет проблемы и стимулирует субъекты РФ к внедрению новых технологий в процесс управления финансами, к обмену опытом друг с другом по поиску оптимальных методов и решений в бюджетном процессе»²²⁴.

Завершающим этапом является направление субъектам Федерации рекомендаций по повышению качества управления региональными финансами и повышению эффективности бюджетных расходов.

Мониторинг показывает, что за время, прошедшее с начала реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации, регионам удалось добиться высоких результатов по внедрению прогрессивных методов бюджетирования²²⁵. Более того, в 79 субъектах Российской Федерации проводится мониторинг и оценка качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях.

²²² Мониторинг осуществляется в соответствии с Приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

²²³ Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. <http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/>.

²²⁴ Ахокас И.И., Колесов А.С., Турновская И.М. Региональные финансы: управленческий мониторинг // Финансы. 2015. № 5. С. 22.

²²⁵ Подробнее см.: Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2015. № 5. С. 5–25.

Наряду с оценками качества управления общественными финансами, проводимыми органами власти, в настоящее время набирают популярность независимые внешние рейтинги в этой области. Так, на основе методологии индекса открытости бюджета, рассчитываемого Международным бюджетным партнерством, в Российской Федерации был разработан рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных (далее — рейтинг).

Впервые рейтинг был составлен за 2013 г., его лидером стал Краснодарский край, набрав 56 баллов, или 30% от максимально возможного уровня. В 2014 г. была усовершенствована методика составления рейтинга, в том числе расширен состав показателей, уточнены условия оценки, предусмотрено выделение четырех этапов, по завершении каждого из них подводятся итоги и выводится суммарный балл. Предварительные результаты оценки направляются в финансовые органы субъектов Российской Федерации для уточнения исходных данных.

По итогам проведения рейтинга отмечены позитивные изменения, связанные с повышением открытости бюджетных данных на региональном уровне. Субъекты Российской Федерации стали публиковать значительно больше информации о бюджетах, эта работа приобрела системный характер. По сравнению с 2013 г. лидеры рейтинга приблизились к максимально возможному количеству баллов.

Победителем рейтинга в 2015 г. вновь стал Краснодарский край. Второе место заняла Оренбургская область, третье — Омская область. Также высокие результаты по уровню открытости бюджетных данных в 2015 г. продемонстрировали Красноярский край, Мурманская область, Республика Адыгея, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра²²⁶.

Такая независимая внешняя оценка отдельных аспектов качества региональных финансов показала свою состоятельность и востребованность, что подтверждается высоким уровнем заинтересованности со стороны как субъектов Российской Федерации, так и экспертного сообщества.

Наряду с индексом открытости бюджета и рейтингом регионов по уровню открытости бюджетных данных вполне логичным развитием системы независимых внешних оценок качества управления общественными финансами станет появление аналогичных рейтингов для муниципальных образований.

²²⁶ Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2013–2015 гг. (электронный информационный ресурс: <www.gosman.ru/?news=30139>). С 2015 г. рейтинг составляется совместно ООО «Центр прикладной экономики» и ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт», результаты также размещаются на сайте НИФИ <<http://www.nifi.ru/ru/rating/2015/rezultaty-rejtinga-2015.html>>.

Заключение

Вопросы необходимости и возможности перехода к комплексной оценке финансового менеджмента институциональных единиц сектора государственного управления становятся принципиально важными при расширении практики бюджетирования, ориентированного на результат, и дальнейшего развития форм и методов мотивационного управления общественными финансами.

Выстраивание комплексной оценки качества управления общественными финансами обеспечит следующие возможности:

- последовательную оценку предпринимаемых действий в рамках бюджетной реформы;
- наглядное отображение преемственности используемых механизмов и инструментов бюджетирования;
- взаимодополняемость отдельных элементов системы в рамках ее общей архитектуры и иерархии;
- выявление слабых и сильных сторон процесса реформирования (в том числе в сравнении с лучшей международной практикой);
- разработку планов дальнейших действий и мониторинг их реализации.

В более отдаленной перспективе в структуру национальной системы оценки должна быть включена оценка и других организаций государственного сектора.

По мере продвижения бюджетной реформы в Российской Федерации, эволюции новых инструментов бюджетирования изменится и роль оценок качества управления финансами (как внешних, так и внутренних). Выполняя на первых этапах констатирующую и информационную функцию, в дальнейшем при их интеграции в национальную систему они смогут обеспечить единые направления качественного развития инструментов управления финансами на всех уровнях.

Приложение
Внедрение принципов ответственного управления общественными финансами в Российской Федерации

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. в. |
|--|---|---|---|
| 1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность | | | |
| 1.1. Общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов | | | |
| Установлены законодательные требования к опубликованию информации о бюджетах и отчетах об их исполнении | 1) Законодательное закрепление принципа прозрачности (открытости) и требований к бюджетным документам 2) Отдельные общедоступные публикации о бюджетах и результатах бюджетной политики 3) Размещение основной информации на официальном сайте Минфина России | 1) Соблюдение принципа прозрачности (открытости) и законодательно установленных требований к бюджетным документам 2) Регулярные общедоступные публикации о проектах бюджетов и результатах бюджетной политики 3) Расширение состава материалов, размещаемых на официальном сайте Минфина России и других специализированных интернет-сайтах | 1) Ежегодная публикация основных положений Федерального закона о федеральном бюджете в доступной для граждан форме 2) Запуск Единого портала бюджетной системы Российской Федерации 3) Публикация пояснительных материалов к отчетам об исполнении федерального бюджета в течение года 4) Публикация издания об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы за отчетный год в доступной форме |
| 1.2. Открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению и исполнению бюджетов | | | |
| Законы (решения) о бюджетах и годовые отчеты об их исполнении публикуются в СМИ | | | |
| 1.2. Открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению и исполнению бюджетов | | | |
| Установлены и соблюдаются законодательные требования к процедурам разработки, рассмотрению и утверждению бюджетов | | | |
| Порядок составления проекта | Порядок составления проекта федерального бюджета утвержден постановлением Правительства Российской Федерации на постоянной основе | | 1) Формирование и размещение на официальных сайтах ФОИВ информации о расходовании |

| | |
|--|---|
| федерального бюджета ежегодно определяется решением Правительства Российской Федерации | ими ассигнований федерального бюджета («Открытый бюджет» ФОИВ) 2) Централизация данных о бюджетах ФОИВ на Едином портале бюджетной системы |
| 1.3. Наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности | |
| Законодательно не установлены. Детальная бюджетная классификация ежегодно утверждается федеральным законом и фактически неопоставима | 1) Введена новая система бюджетного учета, обеспечивающая интеграцию бюджетной классификации и плана счетов, а также внедрение элементов метода начислений 2) Законодательно установлен состав бюджетной отчетности, порядок ее составления и консолидации 3) Основные позиции бюджетной классификации утверждены Бюджетным кодексом с их последующей детализацией законами (решениями) о бюджетах |
| | 1) Утверждены стандарты бюджетного учета и отчетности 2) Соблюдаются установленные требования к составу, составлению и консолидации бюджетной отчетности 3) Завершена адаптация детальной бюджетной классификации к специфике соответствующих бюджетов при обеспечении стабильности и сопоставимости основных позиций бюджетной классификации 4) Утверждены Методические рекомендации субъектам Федерации, муниципальным образованиям, главным распорядителям бюджетных средств, бюджетным учреждениям по ведению бюджетного учета и формированию отчетности |
| | 1) Работа по повышению прозрачности бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления, совершенствованию ее формирования ориентирована на сближение с МСФО ОС 2) Начата разработка отдельных федеральных стандартов бухгалтерского учета в секторе государственного управления и методологических рекомендаций по их внедрению. Создан Совет по стандартам бухгалтерского учета 3) Осуществлена корректировка бюджетной классификации в связи с переходом к программно-целевому методу бюджетного планирования |

| 1999–2003 г. | 2004–2007 г. | 2008–2012 г. | 2013 г. — н. вр. |
|---|---|---|--|
| 1.4. Рассмотрение и утверждение законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности | | | |
| Отчеты об исполнении бюджетов рассматриваются и утверждаются представительными органами власти | | | |
| Общие требования к внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности не установлены | Законодательно установлен общий порядок внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности представительными органами власти | 1) Соблюдается установленный законом порядок внешней проверки и рассмотрения бюджетной отчетности 2) Отчеты об исполнении федерального бюджета и заключения на него Счетной палаты рассматриваются Федеральным собранием одновременно с проектом федерального бюджета | Обеспечивается своевременное и качественное формирование и представление бюджетной отчетности |
| 1.5. Формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений | | | |
| Соответствие бюджетной классификации и учета принципам Статистики государственных финансов 1986 г. | Соответствие бюджетной классификации и учета принципам Статистики государственных финансов 1999 г. | 1) Развитие бюджетной классификации, учета и отчетности в соответствии с принципами «лучшей практики» (в том числе внедрение метода начислений) 2) Предоставление бюджетной отчетности в соответствии с международными стандартами 3) Применение критериев оценки качества бюджетного учета и бюджетной отчетности субъектов Федерации, | Разработан порядок нормативного правового регулирования процесса составления и предоставления отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации в Международный валютный фонд. Отсутствует нормативное правовое регулирование в части определения государственного сектора экономики в составе институциональных секторов* |

| 2. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов | | | |
|---|---|---|--|
| 2.1. Прогнозирование основных бюджетных параметров на среднесрочную (до трех лет) и долгосрочную (свыше трех лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики | | | |
| Разрабатывается перспективный финансовый план, однако он носит информационный характер и не увязан с макро-экономической и денежно-кредитной политикой | 1) Предусмотрено аккумулирование части нефтяных (конъюнктурных) доходов в Стабилизационном фонде 2) Перспективный финансовый план увязан с макроэкономической и денежно-кредитной политикой на среднесрочную перспективу | 1) Законодательно установлены параметры использования нефтегазовых доходов 2) Законодательно предусмотрено формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период | 1) Принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 2) Обеспечен переход бюджетов бюджетной системы на программный принцип планирования и исполнения бюджетов 3) Создана правовая основа для формирования долгосрочного бюджетного планирования |
| 2.2. Реалистичность и надежность экономических прогнозов и предположений, положенных в основу бюджетного планирования | | | |
| Требования не установлены | 1) Правительством утвержден состав основных показателей прогноза 2) Для прогноза законодательно установлен принцип «скользящей трехлетки» | 1) Прогнозы составляются в установленном на постоянной основе порядке с соблюдением принципа «скользящей трехлетки» 2) На федеральном уровне разрабатываются долгосрочные прогнозы | 1) Законодательно установлено содержание прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период 2) Утверждены правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период |

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. вр. |
|--|---|---|--|
| 2.3. Наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки** | | | |
| С принятием Бюджетного кодекса введены ограничения на размер дефицита, а также долга бюджетов бюджетной системы | Основные параметры федерального бюджета прогнозируются на три года в увязке с налоговой и долговой политикой на среднесрочную перспективу. Введены правила управления основными нефтегазовыми доходами. Объем нефтегазовых доходов, направляемых на расходы федерального бюджета, ограничен базовой ценой на нефть | 1) Восстановлены законодательно установленные (в том числе на переходный период) параметры использования нефтегазовых доходов и ограничений на дефицит федерального бюджета 2) Используются показатели реалистичности и устойчивости бюджета при разработке долгосрочных прогнозов основных параметров бюджетной системы | 1) Принята редакция «бюджетных правил», определяющая общий объем расходов федерального бюджета в размере суммы нефтегазовых и нефтегазовых доходов и дефицита федерального бюджета в пределах 1% ВВП 2) Приостановлено действие «бюджетных правил»* |
| 2.4. Систематический анализ и оценка рисков в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам или сокращению доходов (с выделением в случае необходимости доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры) | | | |
| Не проводятся | 1) Ведение реестра расходных обязательств 2) Законодательное разделение действующих и принимаемых расходных обязательств (в том числе публичных нормативных обязательств) 3) Законодательное определение нефтегазовых доходов федерального бюджета | 1) Обеспечение исполнения (при возможной реструктуризации) действующих расходных обязательств (в соответствии с реестром) 2) Определение возможностей для принятия новых расходных обязательств в соответствии с законодательно установленными параметрами использования нефтегазовых доходов и ограничений на дефицит | 1) Проводится анализ основных рисков, возникающих в процессе реализации различных сценариев бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период 2) Проводится анализ рисков реализации государственных программ и приводится описание мер управления рисками при их реализации, в том числе в разрезе подпрограмм |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | 3) Анализ и оценка рисков в рамках регулярных долгосрочных прогнозов основных параметров бюджетной системы (с выделением нефтегазовых доходов) | |
| 2.5. Создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений** | | | |
| Финансовый резерв (законодательные требования не установлены) | 1) Законодательное установление и применение механизма формирования Стабилизационного фонда, аккумулирующего основную часть нефтяных доходов | 1) Разделение Стабилизационного фонда на две части: Резервный фонд для сглаживания динамики текущих бюджетных расходов и Фонд национального благосостояния для сбережения части доходов от невоспроизводимых природных ресурсов в пользу будущих поколений 2) Формирование, размещение и использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в соответствии с законодательно установленными требованиями | 1) Законодательно закреплена возможность направления средств Резервного фонда на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета нефтегазовых доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также на замещение указанных выше дополнительных нефтегазовых доходов 2) Необходима адаптация «бюджетных правил» в целях создания условий для пополнения Резервного фонда* |
| 3. Эффективная система межбюджетных отношений | | | |
| 3.1. Законодательно закреплённые, основанные на единых принципах, стабильные, прозрачные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями | | | |
| Установлены формально и фрагментарно. | Законодательное установление единой системы разграничения бюджетных полномочий | 1) Стабильность системы межбюджетных отношений в целом | 1) Применение механизма межбюджетного регулирования и перераспределение доходных |

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. вр. |
|---|---|--|---|
| Имеются особые бюджетные режимы | и межбюджетных отношений, в том числе переходный период для соблюдения требований к системе новых принципов организации межбюджетных отношений в субъектах Федерации | 2) Соблюдение рамочных требований к системе межбюджетных отношений во всех субъектах Федерации 3) Во всех субъектах Федерации завершено формирование поселенческих бюджетов 4) Внедрение передовых технологий управления бюджетным процессом в субъектах Федерации | источников между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в связи с передачей расходных обязательств 2) Расширение возможностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов межбюджетного регулирования на региональном уровне |
| 3.2. Сбалансированное и взаимоувязанное разграничение расходных образований и доходов публично-правовых образований | | | |
| Отсутствует | 1) Установлено законодательное требование к разграничению расходных обязательств, внесены изменения в отраслевое законодательство 2) Доходные источники на постоянной основе в основном закреплены Бюджетным кодексом 3) Законодательно установлены требования к передаче полномочий. Передача полномочий осуществляется на компенсационной основе, не допускающей возникновения «нефинансируемых мандатов» | 1) Расходные обязательства в основном законодательно разграничены в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса 2) В субъектах Федерации законодательно закреплено на долгосрочной основе распределение налоговых доходов между региональными и местными бюджетами 3) Передача полномочий осуществляется при условии соблюдения установленных законами требований, обоснованное делегирование полномочий в рамках установленных принципов | 1) Введение двух новых типов местных бюджетов (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района) 2) Введение права субъектов Российской Федерации по установлению (перераспределению) неналоговых и налоговых (кроме местных налогов) доходных источников между бюджетами новых видов муниципальных образований 3) Комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов |

| 3.3. Возможность и заинтересованность региональных и местных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы, исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ | | | |
|--|---|---|--|
| Для большинства субъектов Федерации и муниципальных образований отсутствуют | <p>1) Законодательное установление принципа самостоятельности бюджетов</p> <p>2) Законодательное установление недопустимости определения расходов бюджетов вышестоящими властями</p> <p>3) Законодательное установление требований к предоставлению межбюджетных субсидий</p> <p>4) Уплата налога на имущество и земельного налога федеральными учреждениями</p> <p>5) Законодательное установление введенных принципов выравнивания бюджетной обеспеченности и их реализация в утверждаемых Правительством Российской Федерации методиках</p> <p>6) Законодательное установление форм межбюджетных трансфертов и общих требований к их использованию</p> <p>7) Законодательное установление общих требований к системе межбюджетных трансфертов в субъектах Федерации и муниципальных образованиях</p> | <p>1) Обеспечение самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти при формировании расходов, прежде всего при определении объектов бюджетных инвестиций и регулировании заработной платы в бюджетной сфере</p> <p>2) Соблюдение установленных законом требований к межбюджетным субсидиям при сокращении их объемов и числа</p> <p>3) Введение налога на недвижимость</p> <p>4) Консолидация отдельных направлений финансовой помощи, предоставляемой в форме субсидий</p> <p>5) Осуществление формирования фондов финансовых резервов в субъектах Федерации с моноотраслевой структурой экономики</p> <p>6) Установление стимулов к развитию доходного потенциала в субъектах Федерации и муниципальных образованиях</p> | <p>1) Увеличение доли дотаций на сбалансированность в структуре предоставляемых межбюджетных трансфертов*</p> <p>2) Введена патентная система налогообложения</p> <p>3) Увеличение размеров отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований до 100%</p> |

| 1999–2003 г.г. | 2004–2007 г.г. | 2008–2012 г.г. | 2013 г. — н. вр. |
|--|--|--|---|
| 3.4. Объективная, формализованная и прозрачная система предоставления финансовой помощи субъектам Федерации | | | |
| Внедрение новой методики выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на основе индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов (без нормативного правового закрепления) | 1) Формализованные методики распределения основных межбюджетных трансфертов 2) Субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов (последний год действия — 2009-й) | 1) Корректировка в случае необходимости методик бюджетного выравнивания в целях повышения прозрачности и создания стимулов для повышения эффективности управления региональными (муниципальными) финансами 2) Соблюдение во всех субъектах Федерации и муниципальных образованиях общих требований к системе межбюджетных трансфертов 3) Порядок определения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации адаптивен к резкому изменению экономической ситуации в субъектах Федерации 4) Система «отрицательных трансфертов» направлена как на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и на создание стимулов к развитию их налогового потенциала | 1) Корректировка методик предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 2) Рост доли и числа субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации* 3) Предоставление единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации 4) Включение в государственные программы условий и методик расчета межбюджетных субсидий |
| 3.5. Наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований | | | |

| | | | |
|--|--|--|---|
| Отсутствуют | 1) Законодательное установление режима временной финансовой администрации 2) Законодательное установление дифференциации бюджетных полномочий в зависимости от уровня дотационности | 1) Соблюдение (применение) ограничений бюджетных полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, допустивших превышение установленного уровня межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов 2) Мониторинг и оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса в субъектах Федерации, стимулы к повышению качества бюджетного процесса 3) Действенная система критериев и процедуры введения временной финансовой администрации | 1) Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов 2) Оценка качества управления региональными и муниципальными финансами 3) Меры ограничительного и стимулирующего характера, направленные на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами 4) Методическая поддержка субъектов РФ в целях повышения качества управления региональными финансами 5) Мониторинг долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований |
| 4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса | | | |
| 4.1. Бюджет рассматривается и бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов | | | |
| Не применяется. Законом о бюджете может приостанавливаться действие правовых актов, влекущих расходы бюджетов | 1) Законодательно введены понятия «расходные обязательства» и «бюджетные обязательства» 2) Ведутся реестры расходных обязательств публично-правовых образований | 1) Планирование бюджетных ассигнований разных типов на основе реестров расходных обязательств 2) Все расходные обязательства (в том числе по судебным искам) исполняются в полном объеме и в установленные сроки | 1) Гарантированное обеспечение финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств 2) Внесение изменений в Бюджетный кодекс, устанавливающих основания для принятия долгосрочных |

| 1999–2003 г. | 2004–2007 г. | 2008–2012 г. | 2013 г. — н. вр. |
|---|--|--|---|
| | 3) Законодательно установлены особенности исполнения публичных нормативных обязательств и бюджетных ассигнований разных видов 4) Установлена непустимость приостановки законом о бюджете отдельных правовых актов 5) Законодательно установлен общий порядок исполнения судебных актов | | обязательств, обусловленных концессионными соглашениями |
| 4.2. Все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов, в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением государственных внебюджетных фондов, а также стабилизационных/резервных фондов и фондов будущих поколений) | | | |
| Законодательно установлен принцип общего (совокупного) покрытия, однако на практике имеют место исключения. Отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением государственных | 1) В перспективном финансовом плане отражаются основные параметры бюджетной системы 2) Введены общие законодательные требования к бюджетам государственных внебюджетных фондов 3) Законодательно установлен закрытый перечень возможных исключений из принципа общего (совокупного) покрытия 4) Ликвидированы целевые бюджетные фонды | 1) Соблюдение принципа общего (совокупного) покрытия (с учетом закрытого перечня возможных исключений) 2) Бюджетный процесс в государственных внебюджетных фондах организован в соответствии с общими принципами 3) Средне- и долгосрочное прогнозирование основных параметров бюджетной системы с отражением ее структуры | Перевод на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов |

| | | | |
|--|---|---|--|
| внебюджетных фондов). Имеются целевые бюджетные фонды | 4) Восстановление целевых бюджетных фондов (дорожные фонды)* | | |
| 4.3. Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур | | | |
| Обособленное планирование капитальных расходов и расходов на реализацию долгосрочных целевых программ. Эффективно и устойчиво функционирует и развивается система Федерального казначейства | Тенденция к усилению обособленности планирования «расходов инвестиционного характера» 1) Сняты законодательные ограничения для интеграции капитальных и текущих расходов 2) Долгосрочные целевые программы и инвестиционные проекты законодательно определены как расходные обязательства (с установлением для федерального уровня переходного периода) | 1) На федеральном уровне приняты и реализованы нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, обеспечивающие в течение переходного периода интеграцию планирования текущих и капитальных расходов, а также бюджетных целевых программ на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета с отражением в бюджете соответствующих расходных обязательств 2) В отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях осуществлена полная интеграция планирования текущих и капитальных расходов, а также бюджетных целевых программ | 1) Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов осуществляется ведомствами в рамках государственных программ Российской Федерации, однако сохраняются элементы «раздельного» бюджетирования* 2) Законодательно закреплены правовые основы совершенствования правовых положений государственных (муниципальных) учреждений |

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. вр. |
|--|---|---|--|
| 4.4. Функционирование эффективной системы проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств | | | |
| Установлены законодательные основы исполнения бюджетов, однако они содержат ряд пробелов и внутренних противоречий | <p>1) Учет всех средств бюджетных учреждений на лицевых счетах в органах казначейства</p> <p>2) Законодательно установлены бюджетные полномочия Федерального казначейства, в том числе по кассовому обслуживанию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации</p> <p>3) Законодательно определен общий порядок исполнения и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы</p> | <p>1) Исполнение бюджетов бюджетной системы осуществляется в соответствии с требованиями бюджетного законодательства</p> <p>2) Кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется органами Федерального казначейства</p> <p>3) На федеральном уровне реализована концепция единого казначейского счета федерального бюджета, осуществляется управление его ликвидностью и учет государственных контрактов</p> | <p>1) Принята и реализуется Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года</p> <p>2) Осуществляется создание условий по обеспечению централизации ведения учета по исполнению бюджетов публично-правовых образований в органах Федерального казначейства</p> <p>3) Реализован комплекс мероприятий в целях интеграции бюджетного и закупочного процессов и информационного обеспечения контрактной системы</p> |
| 4.5. Четкое и однозначное определение ответственности и полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе организации составления и исполнения бюджета | | | |
| Законодательно определен перечень участников бюджетного процесса, | <p>1) Устранены пробелы и внутренние противоречия статуса и полномочий отдельных участников бюджетного процесса</p> <p>2) Законодательно установлены общие бюджетные полномочия</p> | <p>1) Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса на всех уровнях управления осуществляются в соответствии с требованиями бюджетного законодательства</p> | <p>Ответственность и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, закреплены в составе положений Бюджетного кодекса</p> |

| | | | |
|--|---|---|---|
| однако имеются проблемы и внутренние противоречия в законодательном регулировании их статуса, состава, и бюджетных полномочий | финансовых органов и их конкретизация в отношении Минфина России 3) Законодательно расширены полномочия и ответственность главных распорядителей бюджетных средств 4) Введено понятие и определены бюджетные полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджетов | 2) Финансовыми органами, в том числе Минфином России, приняты все нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование бюджетных правоотношений в соответствии с их бюджетными полномочиями 3) Федеральные органы исполнительной власти осуществляют бюджетные полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов регионального и местного уровней | |
| 5. Внедрение среднесрочного финансового планирования | | | |
| 5.1. Составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу | | | |
| Трехлетний финансовый план представляется в информационных целях и не увязан с бюджетом | Перспективный финансовый план утверждается Правительством Российской Федерации и увязан с бюджетом | Формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период (с исключениями в 2008–2009 гг.) | 1) Законодательное установление необходимости формирования бюджетов на основе бюджетных прогнозов на долгосрочный период 2) Формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период (с исключением в 2015 г.) |
| 5.2. Наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок | | | |
| Отсутствуют | При разработке перспективного финансового плана применяются отдельные элементы режима «скользящей трехлетки» | Сохраняется режим «скользящей трехлетки» и принцип раздельного планирования ассигнования на исполнение действующих и принимаемых | Режим «скользящей трехлетки» реализуется в увязке с формированием трехлетнего бюджета в разрезе государственных программ |

| 1999–2003 г. | 2004–2007 г. | 2008–2012 г. | 2013 г. — н. вр. |
|---|--|---|--|
| | | обязательств с укрупнением параметров, утверждаемых на плановый период | |
| 5.3. Наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению и бюджетных программ (действующих расходных обязательств разных видов) | | | |
| Отсутствуют | <p>1) Состав и объем действующих расходных обязательств аналитически определены в реестрах расходных обязательств</p> <p>2) Законодательно установлено понятие «бюджетные ассигнования на исполнение действующих расходных обязательств»</p> | <p>1) Бюджетные ассигнования планируются на основе реестра расходных обязательств в соответствии с указанными в них методами определения (корректировки) средств, необходимых для исполнения действующих обязательств</p> <p>2) В составе бюджетных ассигнований выделены ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств</p> | <p>1) Реестр расходных обязательств формируется на основе содержательно измененных обоснований бюджетных ассигнований, ключевыми элементами которых являются натуральные показатели, характеризующие количественный и качественный состав деятельности, а также порядки, алгоритмы и методы расчета стоимости и нормативные правовые акты, их регламентирующие</p> <p>2) Обоснования бюджетных ассигнований обеспечивают взаимосвязь с соответствующими мероприятиями государственной программы или функцией органа государственной власти</p> |
| 5.4. Наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных проектировок и ограничений | | | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Отсутствуют | 1) Общий объем ресурсов для принятия новых обязательств аналитически определяется при разработке перспективного финансового плана 2) Законодательно установлено понятие «бюджетные ассигнования на исполнение принимаемых расходных обязательств» | Решения по новым расходным обязательствам принимаются при составлении проектов бюджетов или при разработке среднесрочных финансовых планов в пределах разности между общим объемом бюджетных ресурсов в рамках установленных бюджетных проектировок и объемом средств, необходимых для исполнения действующих обязательств | Решения по новым расходным обязательствам принимаются в условиях ограничения «бюджетными правилами» прироста бюджетных расходов, не обеспеченных доходными источниками |
| 5.5. Установление для ведомств «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на среднесрочный период | | | |
| Отсутствует | 1) Устанавливаются аналитически в рамках перспективного финансового плана 2) Законодательно установлены требования по определению бюджетных ассигнований на среднесрочный период по главным распорядителям бюджетных средств | «Потолки» бюджетных ассигнований для главных распорядителей бюджетных средств устанавливаются законодательно в рамках бюджетов на три года или аналитически в рамках среднесрочных финансовых планов | «Потолки» расходов в разрезе государственных программ Российской Федерации формально определены, но не применяются* |
| 6. Бюджетирование, ориентированное на результат | | | |
| 6.1. Установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики | | | |
| Отсутствует | Разрабатываются доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, однако они не увязаны с бюджетным планированием и отчетностью | 1) Определены стратегические цели и конечные результаты деятельности субъектов бюджетного планирования 2) Материалы к проекту федерального бюджета содержат описание результатов использования бюджетных ассигнований | Цели и задачи ведомств определяются в рамках государственных программ Российской Федерации |

| 1999–2003 г. | 2004–2007 г. | 2008–2012 г. | 2013 г. — н. вр. |
|--|---|--|---|
| 6.2. Обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений | | | |
| Отсутствует | <p>1) Введены ведомственные целевые программы, однако они практически не используются в бюджетном процессе</p> <p>2) Разрабатываются обособления бюджетных ассигнований</p> <p>3) Законодательно установлены требования к планированию бюджетных ассигнований с учетом их обособлений и государственных (муниципальных) заданий</p> | <p>1) Планируются непосредственные результаты использования бюджетных средств (обособления бюджетных ассигнований и государственных/муниципальных задания)</p> <p>2) Главные распорядители бюджетных средств самостоятельно утверждают и реализуют ведомственные целевые программы в пределах действующих обязательств</p> <p>3) В состав годового отчета главного распорядителя бюджетных средств включена информация о непосредственных результатах деятельности</p> | <p>1) Введение процедуры инициативного согласования государственных программ всеми заинтересованными органами государственной власти и организациями</p> <p>2) Отсутствие ответственности ведомств за низкое качество государственных программ и недостижение запланированных результатов реализации госпрограмм*</p> |
| 6.3. Использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований | | | |
| Не используются | Отдельные элементы используются в рамках эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты | Используются при распределении бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств, в том числе с использованием оценок эффективности реализации | <p>1) Анализ эффективности реализации государственных программ носит формальный характер и не используется в процессе бюджетного планирования*</p> |

| | | | |
|--|---|---|---|
| | | долгосрочных и ведомственных целевых программ соответствующими главными распорядителями бюджетных средств | 2) Разработаны критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов 3) Введен стандарт финансово-экономического обоснования на основе новой структуры обоснования бюджетных ассигнований |
| 6.4. Наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периодах | | | |
| Отсутствуют | Информация о результатах использования бюджетных средств частично содержится в материалах к бюджету | Законодательно установлены и выполнены требования по организации аудита эффективности использования бюджетных средств | 1) Осуществляется оценка эффективности реализации государственных программ Российской Федерации 2) Проводится ежеквартальный мониторинг качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета 3) Осуществляется проверка деятельности региональных и муниципальных органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок |
| 6.5. Наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств | | | |
| Отсутствуют | Осуществляются аналитически при составлении реестров расходных обязательств | Осуществляются в установленном финансовыми органами порядке при планировании бюджетных | 1) Созданы условия для оказания государственных (муниципальных) услуг |

Продолжение Приложения

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. вр. |
|---|--|--|---|
| | | ассигнований, а также в рамках управленческого учета на уровне главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств и их структурных подразделений | физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения 2) Введена норма о базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут утверждаться федеральными органами исполнительной власти 3) Начато создание системы учета «налоговых расходов» при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов |
| 7. Эффективный финансовый контроль и мониторинг | | | |
| 7.1. Ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти | | | |
| 1) Внешняя проверка (аудит) бюджетной отчетности осуществляется органами финансового контроля, созданными представительными органами власти | | | |
| 2) Полномочия Счетной палаты установлены федеральным законом | | | |
| 1) Эффективность использования бюджетных средств, как правило, не оценивается 2) Отчет об исполнении федерального бюджета рассматривается после принятия федерального бюджета на очередной год | 1) Результаты внешней проверки бюджетной отчетности рассматриваются представительными органами не позднее рассмотрения проектов бюджетов | | |
| Приняты комплексные поправки в федеральный закон о Счетной палате, обеспечивающие внедрение современных принципов и методов внешнего | | | |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Законодательное регулирование внешней проверки содержит пробелы и внутренние противоречия | Законодательно установлены единые системные требования к срокам и порядку внешней проверки бюджетной отчетности | 2) Проводится ежегодный внешний аудит эффективности использования бюджетных средств | государственного финансового контроля |
| 7.2. Наличие и соблюдение нормативно установленных процедур внешней и внутренней проверки соблюдения бюджетного законодательства и применение мер ответственности за его нарушения | | | |
| Внешний и внутренний контроль четко не разграничены, осуществляются в соответствии со сложившейся в 1990-е годы практикой, ответственность за ряд нарушений бюджетного законодательства не установлена | <p>1) Приняты системные поправки к Бюджетному кодексу, регулирующие содержание и порядок осуществления внешнего и внутреннего бюджетного контроля, а также основания для применения и меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства</p> <p>2) Приняты вытекающие из этих поправок нормативные правовые акты субъектов Федерации и муниципальных образований, исполнительных органов власти и (или) финансовых органов</p> <p>3) Осуществляется контроль за достижением планируемых непосредственных результатов использования бюджетных средств</p> | | |
| | | | <p>1) Улучшена система государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации</p> <p>2) Установлен состав финансовых нарушений в сфере закупок, ранее квалифицирующихся как неэффективное использование бюджетных средств, и применение санкций (максимальные штрафы, дисквалификация)</p> <p>3) Принят Порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита</p> |

| 1999–2003 гг. | 2004–2007 гг. | 2008–2012 гг. | 2013 г. — н. вр. |
|--|---|--|--|
| 7.3. Наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок | | | |
| Предварительный контроль за целевым использованием бюджетных средств. Процедуры бюджетных закупок системно не урегулированы и не контролируются | <p>1) Установлены единые процедуры санкционирования бюджетных расходов (принятия и оплаты бюджетных обязательств)</p> <p>2) Принят федеральный закон о бюджетных закупках, осуществляется контроль за его соблюдением</p> | Принятие и оплата бюджетных обязательств (в том числе заключение государственных/муниципальных контрактов) осуществляется в соответствии с требованиями законодательства | <p>1) Формируется комплексная контрактная система в Российской Федерации</p> <p>2) Определен порядок создания и функционирования единой информационной системы в сфере закупок</p> <p>3) Не введено планирование закупок*</p> <p>4) Недостаточный контроль при банковском сопровождении госконтрактов*</p> |
| 7.4. Регулярное проведение анализа и оценки качества управления общественными финансами (для публично-правовых образований) и финансового менеджмента (для органов исполнительной власти и бюджетных учреждений) с поддержкой мер по его повышению | | | |
| Создан Фонд реформирования региональных финансов | <p>1) Функционирует Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов</p> <p>2) Проведен эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты</p> | <p>1) Проводятся международные и межрегиональные сопоставления качества управления общественными финансами</p> <p>2) Осуществляется мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств</p> <p>3) Утверждены методические рекомендации по финансовому</p> | <p>1) Оценка качества управления общественными финансами осуществляется в рамках международных проектов, в том числе МВФ и ОЭСР</p> <p>2) Оценка качества региональных финансов и финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета проводится Минфином России на регулярной основе</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | | менеджменту в органах исполнительной власти и бюджетных учреждениях | |
| 7.5. Развитие и применение системы внутреннего финансового аудита (контроля) | | | |
| Не применяется | Законодательно введено понятие «внутренний финансовый контроль (аудит)» | <p>1) Развитие в органах исполнительной власти внутреннего финансового (бюджетного) контроля</p> <p>2) Осуществление внешней оценки (проверки) эффективности систем внутреннего финансового (бюджетного) контроля</p> | В органах исполнительной власти и органах местного самоуправления разработки методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита |

* Проблема, ухудшающая качество финансового менеджмента и требующая решения.

** Подробнее о практике применения «бюджетных правил» в Российской Федерации см.: Гурвич Е., Соколов И. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–30.

Источник: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2010–2012 гг. (доработано авторами).

Библиография

1. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2593-р от 30 декабря 2013 г.).
2. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».
3. Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями).
4. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2010–2012 гг.
5. Ахокас И.И., Колесов А.С., Турновская И.М. Региональные финансы: управленческий мониторинг // *Финансы*. 2015. № 5.
6. Беленчук А.А., Лавров А.М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // *Финансы*. 2015. № 5.
7. Бычков С.С., Болдырь А.А., Лавров А.М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти. Научно-исследовательский финансовый институт // *Финансовый журнал*. 2015. № 3.
8. Гурвич Е., Соколов И. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // *Вопросы экономики*. 2016. № 4.
9. Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ. Научно-исследовательский финансовый институт // *Финансовый журнал*. 2015. № 4.
10. Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт. Научно-исследовательский финансовый институт // *Финансовый журнал*. 2015. № 5.
11. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Минфин России. <http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/>.
12. Обзор открытости бюджета за 2015 г. IBP. <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>>.
13. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2013–2015 годы. Госменеджмент. <www.gosman.ru/?news=30139>.
14. IMF Publishes Fiscal Transparency Evaluation for Russia IMF. 26 May 2014. <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>>.
15. Government at a Glance 2013 OECD. <<http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2013.htm>>.

16. Principles of Budgetary Governance OECD. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>.
17. Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting IMF Working Paper 15/188. August 2015. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15188.pdf>>.

4.5. ПОДДЕРЖКА БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ В РЕГИОНАХ: РОССИЙСКИЙ ВКЛАД В МЕЖДУНАРОДНУЮ ПРАКТИКУ

1. Основные положения статей (подготовлены совместно с В.В. Онищенко при участии В.В. Бухарского): Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ. Научно-исследовательский финансовый институт при Минфине России // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 5–12 (в соавторстве с Я.А. Даниловой, В.В. Онищенко)
2. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт. Научно-исследовательский финансовый институт при Минфине России // Финансовый журнал. 2015. № 5. С. 5–25 (в соавторстве с Я.А. Даниловой, В.В. Онищенко, Е.В. Покатович)

Во многих странах проведение бюджетных реформ на субнациональном (региональном и муниципальном) уровне на начальном этапе осуществлялось путем выбора пилотных регионов (муниципалитетов), которым оказывалась финансовая помощь и главным образом техническая поддержка с последующим распространением полученных результатов. С 2001 г. аналогичный подход начал применяться в Российской Федерации в рамках Фонда реформирования региональных финансов, в дальнейшем — Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и субсидий на поддержку программ реформирования региональных финансов, с 2014 г. — в рамках мониторинга качества управления региональных финансов.

Международный опыт поддержки бюджетных реформ субнационального уровня и мониторинга субнациональных финансов

В международной практике механизмы «прямой» финансовой поддержки инициирования и проведения на субнациональном уровне бюджетных реформ широко применяются начиная со второй половины 1990-х годов на основе разработанной в начале 1990-х годов. Программой развития ООН (ПРООН) и Фондом ООН для капитального развития (ФКР ООН) концеп-

ции системы грантов на основе результатов (СГНР) (*Performance Based Grant Systems, PBGS*). Первые СГНР применялись в развивающихся странах (впервые — в Уганде с 1997 г.) с целью создания стимулов для повышения эффективности деятельности местных органов власти, в дальнейшем сходные подходы (при их существенной модификации) также получили распространение в экономически развитых странах, причем в отношении как местных, так и региональных органов власти.

Основными предпосылками для предоставления такого рода межбюджетных трансфертов являются:

- значительная доля бюджетов субнационального уровня в общем объеме расходов бюджетов бюджетной системы;
- высокая (как правило, более 60%) доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субнационального уровня;
- низкая эффективность необусловленных межбюджетных трансфертов, не обеспечивающих стимулы для эффективного использования финансовых ресурсов, повышения качества финансового управления, мобилизации собственных доходов;
- необходимость повышения качества управления субнациональными финансами.

В частности, эти системы грантов имеют следующие конкретные цели:

- 1) предоставлять больше средств для реализации приоритетов на субнациональном уровне, адаптировав размеры грантов к расходам и потенциалу эффективности в основных функциональных направлениях деятельности;
- 2) обеспечивать стимулирование субнациональных органов власти к улучшению деятельности в основных сферах и соответствии стандартам;
- 3) дополнять системы мониторинга и оценки реализации бюджетных реформ на субнациональном уровне;
- 4) повышать качество обучения по управленческим и организационным вопросам;
- 5) улучшать подотчетность органов власти, обеспечивать участие и доступ граждан к информации по ключевым аспектам их деятельности;
- 6) доказать свою роль в качестве эффективного инструмента оптимизации и координации поддержки со стороны доноров.

Основным принципом СГНР является то, что средства предоставляются лишь в том случае, если орган власти — потенциальный получатель — работает эффективно, отвечая установленным критериям. В основу оценки деятельности органов власти положены минимальные условия и показатели эффективности.

Минимальные условия представляют собой требования, выполнение которых позволяет предполагать, что обеспечена базовая способность надлежащим образом использовать государственные ресурсы и соблюдать финансовую дисциплину (условие «да/нет»), а показатели эффективности — это индикаторы, характеризующие качество управления и усилия органов власти по повышению эффективности деятельности. Для получения права на грант

орган власти обычно должен выполнять минимальные условия на 100%, а в отношении показателей эффективности, как правило, устанавливаются несколько градаций, характеризующих степень достижения поставленных целей. При расчете трансферта, помимо оценки деятельности органа власти, используются формулы, учитывающие также некоторые характеристики территории (численность населения, площадь, индекс человеческого развития, показатели бедности).

В зависимости от цели применения СГНР могут классифицироваться по двум основным признакам (табл. 1):

1) масштаб деятельности, который грант призван активизировать, — институциональные изменения или решение конкретной «отраслевой» задачи, касающейся достижения определенных показателей оказания услуг;

2) степень самостоятельности в использовании средств — средства могут предоставляться либо с жесткими условиями расходования (в отношении конкретных направлений), либо с возможностью самостоятельного выбора направлений в рамках достижения поставленных целей (блочный трансферт).

СГНР типа (А) являются наиболее подходящими для более зрелых институциональных сред, где у институциональных единиц имеется относительно немного слабых мест, субнациональные органы власти устойчивы, эффективны, ответственны и «отраслевая» задача, финансируемая в рамках СГНР, находится в юрисдикции и под контролем субнационального уровня власти.

Таблица 1

Типология СГНР

| Масштаб деятельности, на которую ориентирован грант | Степень самостоятельности в использовании средств | |
|---|--|---|
| | Направления расходования определяются получателем | Направления расходования устанавливаются центральным органом власти |
| Решение конкретной «отраслевой» задачи | Тип А Канада (трансферты на здравоохранение) | Тип В Бразилия (трансферты на здравоохранение) Чили (гранты на образование) |
| Институциональные преобразования | Тип С Австралия, Уганда, Танзания, Непал, Бангладеш | Тип D Филиппины (здравоохранение) Танзания (гранты на развитие новых отраслей) |

Источник: Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 7.

Так, в Канаде в рамках программы предоставления трансфертов на здравоохранение (*Canadian Health Transfers (CHT) Program*) один из видов грантов предоставляется органам власти провинций и территорий только при условии выполнения минимальных условий в отношении обеспечения открытого и равного доступа к услугам здравоохранения. При этом региональные органы власти заключают соглашение о получении трансферта от федерального правительства и обязуются соблюдать следующие условия под угрозой штрафа за их нарушение:

- 1) универсальность — обеспечение всеобщего охвата;
- 2) мобильность — жители имеют возможность перемещения из одной провинции в другую с сохранением права на медицинское обслуживание в провинции происхождения в течение переходного периода;
- 3) государственное страхование, но государственное/частное обслуживание — провинция соглашается обеспечить всех универсальным страхованием, однако расходы на оказание услуг государственными и частными поставщиками на равных условиях возмещаются за счет системы государственного страхования с использованием общей схемы платежей, одобренной региональной медицинской ассоциацией;
- 4) возможность выбора — у всех поставщиков медицинских услуг имеется право выбора системы оказания услуг, они имеют возможность выйти из системы и выставять счета пациентам напрямую и не следовать предписанному графику платежей (в этом случае пациенты получают компенсацию от правительства по предъявлении заявления);
- 5) отсутствие дополнительных счетов — поставщики услуг, работающие в системе, не могут выставить счет пациентам напрямую.

Системы типа (B) и (D) применяются в условиях высокой степени секторальной децентрализации при необходимости финансирования центрального органом власти конкретных отраслевых направлений.

К СГНР типа (B) можно отнести опыт Бразилии (СГНР в сфере здравоохранения) и Чили (гранты школьным учреждениям).

Система здравоохранения в Бразилии сочетает централизованное финансирование с децентрализованным оказанием услуг, так как центральное правительство компенсирует частным поставщикам услуг здравоохранения и субнациональным правительствам, особенно муниципалитетам, расходы на медицинское обслуживание населения и содержание государственных больниц и клиник. Для повышения качества оказываемой медицинской помощи центральное правительство предоставляет стимулирующие платежи местным органам власти, основываясь на их достижениях в рамках согласованных целей оказания услуг. Бразильское правительство также использует для государственных больниц бонусы за результат.

В Чили в рамках СГНР раз в два года предоставляются поощрительные гранты лучшим школам, отобранным на основе данных Национальной системы оценки эффективности школ (*Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales, SNED*). 90% получаемого школой гранта

распределяется среди всех ее учителей, увеличивая их годовую зарплату, по оценкам, на 5–11%²²⁷.

В Танзании в начале 2000-х годов стали использоваться СГНР, направленные на развитие новых отраслей. Изначально они коснулись отрасли сельского хозяйства (2006 г.), а затем начали применяться в отношении вопросов обеспечения водой (2007 г.) и здравоохранения (2008 г.). Гранты направлены на улучшение общей эффективности властей местного уровня, однако предоставляются местным органам власти на конкретную цель (СГНР типа (D) — на осуществление капитальных расходов в определенных областях с возможностью направлять средства в пределах 15% от размера гранта на инвестиционное обслуживание и мониторинг затрат).

Распределение грантов основывается на общих показателях эффективности деятельности местных органов власти, позволяющих оценить их «секторальную» работу, за исключением сельского хозяйства, для которого используются специфические показатели эффективности.

СГНР типа (C) используются в странах, где процесс децентрализации до конца не завершен и субнациональные органы власти не обладают необходимой административной и финансовой самостоятельностью, или же в странах с централизованной системой межбюджетных отношений. В рамках СГНР типа (C) нередко реализуются реформы систем управления на региональном и муниципальном уровнях, которые направлены на повышение общей институциональной/организационной эффективности органов власти.

Например, в Австралии платежи Национального партнерства (*National Partnership*) призваны стимулировать штаты к содействию реформам, вознаграждать те штаты, которые демонстрируют прогресс в реализации реформ общенационального масштаба, либо поддерживать реализацию штатами определенных проектов. Платежи основаны на межправительственных соглашениях, в которых определены цели, задачи, результаты, показатели результативности и ключевые этапы проектов или реформ, и направляются штатам через Фонд реформ Совета австралийских правительств (*Council of Australian Governments (COAG) Reform Fund*). Штаты свободны в использовании этих средств в рамках ранее выбранной цели при условии достижения оговоренных результатов.

В программах для развивающихся стран (Уганда, Танзания, Непал, Бангладеш) помимо вопросов институциональной/организационной эффективности местных органов власти центральное правительство рассматривает также проблемы окружающей среды, борьбу с бедностью и демографическую политику.

В таких странах, как Уганда, Непал и Танзания, демографическое развитие — одна из областей измерения эффективности. Например, в Танзании

²²⁷ *Alger V.E.* Teacher Incentive Pay that Works: A Global Survey of Programs that Improve Student Achievement. Fraser Institute, September 2014.

этот вопрос был интегрирован в планирование и бюджетирование; в Уганде одна из конкретных сфер деятельности связана с «эффективностью комплексного гендерного подхода», в частности, рассматривается гендерная разбивка бюджетов, стратегий и планирования в органах местной власти; в Непале годовой план, годовые отчеты и бюджеты должны надлежащим образом учитывать нужды и интересы женщин, детей, взрослых, этнических групп, инвалидов и престарелых.

В ряде стран СГНР учитывают показатели, оценивающие мероприятия по защите интересов бедных слоев населения, например, определение расходов на развитие с целью оценки их части, выделенной секторам, ориентированным на бедных, — образованию, здравоохранению, водоснабжению, сельскому и дорожному хозяйству (Танзания) или учет ориентированной на бедных политики при разработке национальных и районных приоритетов развития, отборе проектов муниципалитетами в рамках деятельности местных властей, определении максимальных размеров бюджетов (Непал).

Существуют и другие варианты создания у субнациональных органов власти стимулов к эффективному использованию финансовых ресурсов и/или достижению приоритетов государственной политики.

Так, в ряде стран центральные органы власти влияют на действия местных органов путем учета в СГНР непосредственных результатов использования средств. В Японии, например, дорожные гранты увязаны с определенными минимальными стандартами, такими как количество полос, которые должны быть построены в рамках проекта.

ЕС выделяет 4% от общего объема структурных (резервных) фондов и перераспределяет их по странам-участницам в зависимости от достижения совместно согласованных целей. Например, Италия в рамках объема «пополнения» этих фондов выделяет регионам с высоким качеством работы трансферты для эффективного использования структурных фондов. При распределении средств применяются показатели эффективности осуществления программ и характеристики качества управления.

Китай активно использует инструмент СГНР с целью стимулирования субнациональных органов власти. Одна из схем предусматривает предоставление центральным правительством налоговых вознаграждений округам, которые увеличивают расходы на образование, здравоохранение, сельское хозяйство, лесное хозяйство и водные ресурсы, с использованием коэффициентов переменных финансовых возможностей. Другая схема предполагает предоставление специфических вознаграждений округам, производящим большое количество зерна для обеспечения национальной продовольственной безопасности.

Используется также система распределения фискальных трансфертов, предоставляемых субнациональным органам власти, сокращающим дефицит региональных и местных бюджетов. Объем трансферта рассчитывается на основе индивидуальных показателей собираемости налогов на соответствующих территориях.

В целом СГНР зарекомендовали себя как действенный инструмент повышения эффективности субнациональных органов власти, привязывающий трансферты к результатам работы по таким направлениям, как мобилизация доходов, подотчетность, надлежащее качество управления, укрепление правовой и финансовой дисциплины.

СГНР являются своего рода двигателем реформ на субнациональном уровне, региональные и муниципальные органы становятся более ответственными и самостоятельными в принятии управленческих решений с учетом потребностей и специфики территории. Во многих странах СГНР также поддерживаются системными реформами.

Многие программы в рамках СГНР разрабатываются при широком участии граждан, тем самым выступая инструментом расширения диалога между гражданами, субъектами хозяйствования, региональными и местными органами управления для более эффективного решения проблем территорий.

Однако, учитывая, что гранты на основе результатов обычно распределяются министерствами, процесс оценки и выделения этих грантов может подвергаться политическому влиянию с целью манипулирования результатами. Доверие к власти, в том числе прозрачность методик распределения грантов, — один из ключевых факторов успеха реализации реформ. Формализованные процедуры распределения грантов более прозрачны, предсказуемы и справедливы, чем специальные трансферты, и в большей степени подходят для процесса планирования. При разработке программ реформ на субнациональном уровне необходима их увязка с бюджетным процессом, а показатели, характеризующие прогресс в их реализации, должны быть реалистичными, управляемыми и находиться в юрисдикции региональных и местных органов.

СГНР наиболее эффективны при условии их предварительной проработки и выделения дополнительных ресурсов для оценки и управления, а также при постоянном взаимодействии и координации участвующих сторон.

Кроме того, СГНР должны быть элементом комплексной реформы институциональной среды — правовые, организационные, финансовые аспекты должны рассматриваться в рамках единого «пакета» реформ. Также необходимо учитывать факторы операционной эффективности.

Наконец, необходима не только финансовая, но и методическая поддержка проводимых реформ — обучение, рекомендации, модельные документы, механизмы распространения наработанной лучшей практики управления субнациональными финансами.

Наряду с целенаправленным стимулированием бюджетных реформ субнационального уровня в практике развитых стран встречаются примеры регулярной комплексной оценки на основе единых формализованных критериев качества управления субнациональными финансами. Ключевым объектом такой оценки является соблюдение органами власти субнационального уровня норм бюджетного законодательства (прежде всего ограничений по дефициту и долгу).

В отличие от вышерассмотренных инструментов, данный подход не предполагает непосредственного планирования бюджетных реформ и «поощрений» при их проведении. Речь идет о косвенном воздействии на управление субнациональными финансами и создании условий для восприятия субнациональными властями лучших практик, в том числе путем их закрепления в так называемых «кодексах лучшей практики» (свода не имеющих правового статуса принципов и рекомендаций). Это более простой и менее затратный способ повышения качества управления субнациональными финансами, однако он не обеспечивает быстрых изменений сложившихся практик и распространения передового опыта. В целом мониторинг качества управления субнациональными финансами в большей степени соответствует условиям стран с развитыми бюджетными институтами.

Примером такого мониторинга является опыт Великобритании, где с 2002 г. действует система комплексной оценки деятельности местных органов власти (графства и города) — *comprehensive performance assessment (CPA)*. Целью внедрения системы стало создание базы данных о результатах деятельности местных органов власти, с помощью которых стали бы возможны межрегиональные сравнения. Мониторинг проводится комиссией по аудиту (счетной палатой) — независимым органом внешнего финансового контроля. С середины 2000-х годов мониторинг качества управления на местном уровне проводится также посредством оценки эффективности предоставления бюджетных услуг (*best value performance indicators*).

В мировой практике широко распространен мониторинг субнациональных финансов независимыми аналитическими центрами (так называемый *budget watch*). Организации, проводящие мониторинг такого рода, как правило, являются некоммерческими негосударственными организациями, главная цель которых — повышение прозрачности системы общественных финансов. Результаты аналитических отчетов организации в большинстве случаев являются публичными документами, на основе которых проводится открытое общественное обсуждение.

Российский опыт стимулирования бюджетных реформ на региональном и муниципальном уровнях

В России сходный с СГНР подход начал применяться в соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг., первоначально — в рамках Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ), затем — Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) и субсидий на поддержку программ реформирования региональных финансов.

В 2001–2004 гг. ФРРФ функционировал в рамках проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне».

не» и займа МБРР на формирование (на условиях софинансирования) ФРРФ²²⁸.

Субсидии (по сути, гранты) ФРРФ предоставлялись в форме межбюджетных субсидий из федерального бюджета субъектам РФ, отобранным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию программ реформирования государственных финансов, разработанных в соответствии с основными направлениями реформирования региональных финансов, включающими 8 блоков (бюджет и бюджетный процесс; межбюджетные отношения в субъекте РФ; управление бюджетными расходами; тарифная и ценовая политика; политика развития доходной базы; управление государственным долгом; управление собственностью; бюджетный учет, отчетность, контроль и аудит).

Для участия в конкурсе субъектом РФ разрабатывалась программа бюджетных реформ (программа реформирования региональных финансов), которую он должен был поэтапно реализовать. Условия распределения средств ФРРФ предусматривали установление дисквалификационных критериев, минимальных стандартов качества управления региональными финансами и минимальных требований, несоответствие которым влекло за собой лишение региона права на участие в конкурсе или получение субсидий из Фонда.

Установленная процедура предусматривала отбор пяти субъектов РФ, заявки которых оценены наибольшим количеством баллов, для получения субсидий. Субъекты РФ, занявшие места по результатам оценки заявок с шестого по десятое включительно, в случае невыполнения программ реформирования субъектами РФ первой пятерки сохраняли возможность занять их место. Кроме того, указанные субъекты имели право подать новую заявку на получение субсидий из ФРРФ в следующем году (в этом случае они исключались из потенциальных получателей субсидий ФРРФ в рамках первоначального отбора).

Представленная программа реформирования оценивалась по двум критериям: по приросту уровня управления региональными финансами на каждом из этапов программы реформирования и обоснованности программы реформирования.

Оценка прироста уровня управления региональными финансами производилась отдельно для каждого этапа исходя из оценки ожидаемого уровня управления региональными (муниципальными) финансами и ее сравнения с результатами реализации этапа.

Индикаторы оценки обоснованности учитывали концепцию (структуру) программы реформирования (обоснование необходимости реформы, опре-

²²⁸ В 1999–2004 гг. автор являлся руководителем данной программы, существенный вклад в разработку и реализацию которой внесли сотрудники Минфина России (А.Г. Бирюков, Г.Ю. Глазков, Е.А. Данчиков), финансовых органов субъектов РФ (В.Н. Артамонова, Г.С. Изотова — Вологодская область, Н.Н. Вячеславова, Н.В. Смирнов — Чувашская Республика, А.В. Пшеницын — Челябинская область), эксперты (А.С. Бараховский, А.В. Бусарова, В.В. Климанов, В.В. Онищенко).

деление целей, задач и ожидаемых результатов), обоснование конкретных мероприятий (анализ исходного состояния, план реформирования, возможные альтернативы и обоснование выбора принципиального решения, оценка рисков), финансовое обеспечение (расчет расходов на конкретные мероприятия с разбивкой между бюджетами разных уровней и статьями бюджетной классификации, обоснование этапов (плана) финансирования, обоснование механизма (порядка) финансирования и оценка эффективности планируемых расходов), управление программой реформирования (обоснование организационной схемы управления программой, описание функций должностных лиц и подразделений администрации по управлению программой, механизм взаимодействия между субъектом РФ и муниципальными образованиями, наличие стимулов и системы контроля, наличие утвержденного плана действий на срок реализации программы с указанием конкретных исполнителей), статус программы реформирования (нормативно-правовой статус, согласованность с муниципальными образованиями, участвующими в программе).

При оценке заявок субъектов Российской Федерации на получение субсидий из ФРРФ важную роль играли минимальные (актуальные для того периода) стандарты качества управления финансами, которые были положены в основу ранжирования заявок и последующей оценки этапов реализации Программ реформирования, в том числе исполнение бюджета по налоговым доходам в % от первоначально утвержденного значения налоговых доходов, кредиторская задолженность консолидированного бюджета субъекта РФ по оплате труда и начислениям на оплату труда, доля оплаты коммунальных услуг населением (а не за счет дотаций из бюджетов), снижение недоимки по доходам, наличие налоговых льгот, предоставляемых в режиме «офшорных зон», и т.д. Субъект РФ мог получить гранты ФРРФ при условии выполнения не менее 6 минимальных стандартов качества управления после первого этапа реализации Программы и всех 9 стандартов по завершении двухлетней Программы.

Методика оценки реализации программ реформирования была основана на формализованной количественной оценке качественных изменений в системе управления региональными финансами. По материалам, представленным в составе конкурсной заявки региона, и отчетам о ходе выполнения реформ проводилась экспертная балльная оценка исходного состояния, а также прогресса за время поэтапной реализации программы реформирования по различным направлениям (группам индикаторов). Мероприятия ранжировались по уровню сложности и важности, что определяло вес самого мероприятия (индикатора) в совокупной оценке. При этом исполнение мероприятий предполагало реализацию пяти задач (уровней исполнения), расставленных от простого к сложному. Во-первых, достижение последнего, самого сложного уровня предполагало обязательное достижение всех предшествующих уровней, а во-вторых, выполнение наиболее сложной задачи свидетельствовало о максимальном приближении к примерам наилучшей практики в области управления общественными финансами (табл. 2).

Таблица 2

**Пример оценки выполнения мероприятий в рамках направления
«Наличие системы учета расходов бюджета на финансирование скрытых льгот, субсидий и дотаций;
переход на выплату пособий вместо предоставления льгот»**

| Наименование мероприятия | Уровень сложности | Исходное состояние | Завершение первого этапа | Завершение Программы | Значение индикатора, Р |
|---|-------------------|--------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|
| Выборочная финансовая и социальная оценка отдельных видов скрытых льгот, субсидий, дотаций | 1 | | | | 20 |
| Инвентаризация всех федеральных, региональных и местных законодательных актов на предмет составления перечня скрытых льгот, субсидий и дотаций | 2 | + | | | 40 |
| Полная информация о законах, видах расходов, механизмах финансирования; оценка уровня расходов на финансирование скрытых льгот, субсидий и дотаций; концепция перехода на выплату пособий вместо предоставления льгот | 3 | | + | | 60 |
| Полная финансовая оценка потерь бюджета от предоставления льгот, субсидий и дотаций; публикация этих данных в СМИ; частичный переход на выплату пособий вместо предоставления льгот | 4 | | | | 80 |
| Полный переход на выплату финансовых пособий за счет региональных и местных бюджетов по всем региональным и местным льготам, а также части федеральных льгот в случае законодательно закрепленной такой возможности | 5 | | | + | 100 |

Источник: Составлено автором.

При оценке заявки и реализации программ реформирования баллы, установленные по каждому мероприятию, суммировались с учетом их относительного, экспертно заданного веса, что позволяло оценивать качество управления региональными финансами по шкале от 0 до 100 баллов и сравнивать прогресс субъектов РФ в реализации программ реформирования. По мнению автора, такого рода «матрицы» реформ (оценки качества управления) могут использоваться и для других объектов и сфер.

Субъект РФ самостоятельно выбирал направления использования грантов ФРРФ, однако при оценке в составе заявки планов использования средств поощрялось их направление на поддержку программ реформирования.

Сводная оценка заявки субъекта РФ определялась путем агрегирования (с учетом весов) оценок платежеспособности (способность субъекта РФ обслуживать свои долговые обязательства) (15%), исходного уровня управления региональными финансами (30%); первого (25%) и второго (20%) этапов Программы реформирования, плана использования субсидий ФРРФ (10%).

Из общего объема субсидий ФРРФ 30% распределялись поровну между субъектами РФ, отобранными для получения субсидии (по 5 субъектов РФ в каждом отборе), 30% — пропорционально численности населения соответствующих субъектов РФ на последнюю отчетную дату и 40% — пропорционально итоговым показателям оценки заявок субъектов РФ.

Несмотря на незначительный объем предоставляемых субъектам РФ субсидий на поддержку бюджетных реформ, ФРРФ достиг своих целей и в целом показал себя эффективным механизмом инициирования и распространения лучших практик управления региональными финансами на основе принципа оказания финансовой и технической поддержки реформ на конкурсной основе. По результатам оценки, проведенной Независимой группой МБРР по оценке (Independent Evaluation Group), проекты «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» и «Финансовая поддержка ФРРФ» были отнесены МБРР к числу проектов с «удовлетворительным» уровнем реализации, что можно интерпретировать как оценку 5 по шкале от 1 до 6²²⁹.

В целом в трех (частично пересекающихся по времени) циклах отбора для ФРРФ приняли участие 25 субъектов РФ, 13 из которых успешно реализовали оба этапа программ реформирования региональных финансов (табл. 3).

Практика субъектов РФ, в том числе тех, которые выполнили свои программы лишь частично, заложила основу для формирования, развития и распространения принципов, стандартов и инструментов управления региональными финансами, в том числе используемых вплоть до настоящего вре-

²²⁹ Независимая группа МБРР по оценке (Independent Evaluation Group, IEG) — подразделение, которое входит в структуру МБРР и осуществляет независимую оценку результатов реализации проектов МБРР. При оценке используется шкала из 6 градаций от «в высшей степени неудовлетворительного» до «в высшей степени удовлетворительного» результата.

Таблица 3

**Регионы, успешно реализовавшие
программы реформирования региональных финансов
(упорядочены по убыванию оценки заявок в соответствующих циклах отбора)**

| 2001–2002 гг. | 2002–2003 гг. | 2003–2004 гг. |
|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Чувашская Республика | Республика Карелия | Пермская область |
| Вологодская область | Хабаровский край | Ставропольский край |
| Город Санкт-Петербург | Краснодарский край | Тверская область |
| Челябинская область | Астраханская область | Калужская область |
| Самарская область | | |

Источник: Отчеты о реализации Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне. <<http://fer.ru/rftap/frf.htm>>.

мени. В среднем субъекты РФ, получившие средства ФРРФ, в результате реализации своих программ реформирования улучшили качество управления региональными финансами на 90%.

Относительно успешной реализации данной программы способствовал ряд факторов:

высокий уровень политической поддержки (утверждение концепции программы Правительством России, руководство ее реализацией Межведомственной рабочей группой, возглавляемой заместителем Председателя Правительства России В.Б. Христенко);

«встроенность» программы в широкий контекст реформы межбюджетных отношений и региональных финансов, проводимой в соответствии с одобренными Правительством России документами;

использование прозрачных и объективных критериев и процедур отбора субъектов РФ с многоуровневым принятием коллегиальных решений;

самостоятельность субъектов РФ при формировании и реализации своих программ реформирования при жесткой подотчетности и контроле за соблюдением взятых на себя условий (квоты субъектов РФ, не выполнивших взятые на себя обязательства, передавались остальным участникам: на 27 фактически предоставленных траншей субсидий из ФРРФ пришлось 5 случаев лишения регионов права на получение очередного транша);

высокий уровень конкуренции между субъектами РФ (в среднем в каждом отборе на каждое место в программе претендовало 1,5 заявки), что, в свою очередь, являлось следствием достаточно высокого «статуса» программы;

сочетание финансовой и технической поддержки субъектов РФ, участвующих в программе, в том числе с использованием опыта лучшей международной практики;

реализация программы непосредственно Минфином России (а не группой реализации проекта, как это имело место в то время по большинству проектов МБРР);

высокий уровень экспертной поддержки, в том числе с участием международных экспертов.

Полученный опыт и практическая апробация механизмов конкурсной поддержки бюджетных реформ в субъектах РФ позволили продлить и расширить масштабы программы путем создания с 2005 г. в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) с аналогичными целями и основными механизмами их достижения (конкурсное распределение грантов на поддержку бюджетных реформ).

Вместе с тем ФРРМФ имел ряд существенных отличий от прежнего механизма.

1. ФРРМФ не был «привязан» к займу МБРР (выполнившего свою функцию апробации нового механизма).

2. В рамках каждого цикла определялось по 8 (а с 2006 г. — по 10) субъектов РФ и 8 муниципальных образований (из числа административных центров субъектов РФ и городов с населением более 200 тыс. человек, с 2007 г. — 100 тыс. человек). Прямое вовлечение крупных муниципальных образований в программы бюджетных реформ предполагало выработку лучшей практики управления муниципальными финансами, а также лучшую координацию реформ регионального и муниципального уровня.

3. Были изменены блоки (направления), по которым оценивались региональные программы бюджетных реформ. Так, были добавлены блоки по среднесрочному бюджетному планированию, бюджетированию, ориентированному на результаты, реструктуризации бюджетной сети (в том числе стандартизации бюджетных услуг, созданию автономных учреждений, внедрению государственных и муниципальных заданий), повышению открытости бюджетов. Это отражало расширение сферы бюджетных реформ, начатых в том числе и на федеральном уровне, при большей детализации направлений на муниципальном уровне, в частности, в отношении оказания муниципальных услуг, реализации инвестиционных проектов, реформы ЖКХ. Одновременно были исключены направления, потерявшие актуальность либо не предполагавшие существенных компетенций на региональном и местном уровнях (например, в области ценовой политики и бюджетного учета).

4. Программы реформирования начали разрабатываться по «уровневому» принципу, в соответствии с которым участнику программы очередной уровень засчитывается только при условии выполнения (достижения) всех предыдущих:

1-й уровень — оценка текущей ситуации и потребности в реформировании;

2-й и 3-й уровни — утверждение порядка реформирования и методологических основ реформирования;

4-й уровень — публикация в средствах массовой информации и в Интернете;

5-й уровень — проверка фактических (числовых) результатов.

5. Изменился порядок отбора. С одной стороны, была введена процедура «предквалификации» — к участию в отборе допускались только субъекты РФ (муниципальные образования), участвующие в проводимом Минфином России мониторинге финансового положения и качества управления региональными и муниципальными финансами (действовал в 2005—2007 гг.). С другой стороны, методика оценки заявок была упрощена: были исключены минимальные стандарты качества управления финансами и оценка платежеспособности, но повышена значимость критериев, обусловленных качеством программ реформирования.

6. Был упрощен порядок расчета объема субсидий субъектам РФ: 50% — пропорционально объему расходов соответствующего субъекта РФ в общем объеме расходов бюджетов субъектов РФ, прошедших отбор (с учетом расчетной бюджетной обеспеченности), 50% — пропорционально итоговым показателям оценки заявок субъектов Федерации (для муниципальных образований с долями этих факторов соответственно 30% и 70%).

Как показал анализ заявок субъектов РФ (муниципальных образований), участвовавших в конкурсах этого периода, они были более проработанными, а их качество существенно улучшилось. Субъекты РФ и муниципальные образования, участвующие в отборе, должны были представить детально проработанную программу реформирования с максимально широким набором мероприятий и опубликовать ее в средствах массовой информации. Также ввиду установления требования о размещении материалов на официальном сайте органов власти программы размещались на официальных сайтах исполнительных органов субъектов Федерации (местных администраций).

В условиях финансового кризиса 2008—2010 гг. было принято решение о перераспределении субсидий ФРРМФ в пользу трансфертов общего характера, однако уже с 2011 г. программа была восстановлена.

В 2010 г. Правительством России была утверждена Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., в целях реализации которой органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы. Минфином России были утверждены Методические рекомендации субъектам РФ по разработке и реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, а с 2011 г. бюджетам субъектов РФ вновь начали предоставляться субсидии (гранты) на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Принципиальным отличием этих субсидий от субсидий ФРРФ и ФРРМФ стало то, что оценка заявок субъектов РФ проводилась по уже достигнутым, а не планируемым результатам в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе с учетом динамики соответствующих результатов

за 2 предыдущих года. Таким образом, был сделан следующий шаг в развитии методологии конкурсной поддержки реформ и ее приближении к формату мониторинга качества управления региональными финансами.

Субсидии на региональные программы ежегодно предоставлялись не более чем 15 субъектам РФ, реализующим программы повышения эффективности бюджетных расходов и демонстрирующим устойчивую (за последние 3 года) положительную динамику отслеживаемых показателей, сгруппированных по следующим направлениям (целям):

- обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов (11 показателей, в том числе размер дефицита, долговая нагрузка, качество планирования расходов и прогнозирования доходов);

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти (4 показателя, в том числе доля расходов, формируемых на основе программ, объем субсидий местным бюджетам в рамках программ, перевод бюджетных инвестиций на программную основу);

- реструктуризация бюджетного сектора (4 показателя, в том числе доля расходов на оказание услуг бюджетными и автономными учреждениями, использование показателей качества оказания услуг при определении объемов бюджетных ассигнований, динамика доходов от приносящей доход деятельности);

- повышение эффективности распределения бюджетных средств (14 показателей, в том числе наличие трехлетнего бюджета, порядка и методики планирования бюджетных ассигнований, качество планирования бюджета и целевых программ, эффективность процедур межбюджетного регулирования на региональном уровне, наличие процедуры проведения публичных обсуждений проектов долгосрочных целевых программ);

- оптимизация функций государственного и муниципального управления, повышение эффективности их обеспечения (3 показателя — доля услуг по осуществлению юридически значимых действий, предоставляемых в электронной форме, доля функций исполнительных органов, в отношении которых утверждены административные регламенты, публикация данных мониторинга качества финансового управления главных распорядителей бюджетных средств субъекта РФ);

- развитие информационной системы управления государственными (муниципальными) финансами (5 показателей, характеризующих наличие обратной связи с потребителями государственных услуг и степень открытости сведений о государственных и муниципальных финансах, а также деятельности государственных учреждений в сети Интернет);

- повышение эффективности бюджетных расходов на местном уровне (4 показателя, в агрегированной форме описывающих качество бюджетного планирования и эффективность использования бюджетных средств в муниципальных образованиях).

Субсидии предоставлялись при соблюдении субъектом РФ следующих условий:

- утверждена региональная программа повышения эффективности бюджетных расходов и предусмотрены бюджетные ассигнования на ее реализацию;

- отсутствует просроченная задолженность по долговым обязательствам субъекта РФ, просроченная кредиторская задолженность не превышает 1% расходов бюджета;

- недополученные доходы по региональным налогам в результате действия налоговых льгот, установленных субъектом РФ, не превышают 5% налоговых доходов;

- имеется обязательство субъекта РФ по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональной программой повышения эффективности бюджетных расходов, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашением между Минфином России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидии.

Отобранные для получения субсидии регионы формировали две группы: к первой группе относились субъекты РФ, получившие наивысшую оценку (не более 10), ко второй — оставшиеся 5. Общий объем субсидий распределялся между первой и второй группами в пропорции 70% на 30% исходя из балльной оценки достигнутых результатов за отчетный период (40%) и динамики показателей за два предыдущих года (60%), что в целом обеспечило привлекательность данного конкурса для менее продвинутых в сфере повышения эффективности бюджетных расходов регионов, имеющих запас по приросту показателей результатов.

В 2014 г. было принято решение о завершении реализации этой многоэтапной программы, которое основывалось на двух типах аргументов.

С одной стороны, к этому времени потенциал масштабных бюджетных реформ (на всех уровнях бюджетной системы) оказался исчерпанным. Большинство из системных новаций 2000-х годов вошли в состав нормативно и регламентно закрепленных процедур и уже не требовали специальных мер по дальнейшему развитию (что, разумеется, не означает отсутствия проблем, требующих решения, и необходимости постоянного совершенствования правоприменительной практики). Кроме того, с 2011 г. Минфином России на постоянной основе начал осуществляться мониторинг качества управления региональными финансами с использованием апробированных в рамках программы индикаторов и критериев.

С другой стороны, с 2012 г. из-за роста дефицитов и долговой нагрузки субъектов РФ инициирование, внедрение и развитие новых методов и инструментов временно отошло на второй план. Нарботанные к этому времени практики (в том числе по среднесрочному финансовому планированию и управлению государственным долгом) оставались востребованными, и именно они, в противоположность ситуации 1990-х годов, во многом способствовали сохранению общей стабильности региональных и местных финансов, однако в условиях набирающего силу долгового кризиса возможности следо-

вания принципам лучшей практики оказались ограниченными, в том числе по политическим причинам.

Всего с 2001 по 2014 г. было проведено 11 отборов субъектов РФ и 4 отбора муниципальных образований, субсидии (гранты) из федерального бюджета на реализацию программ бюджетных реформ получили 61 субъект РФ и 22 муниципальных образования, общий объем таких субсидий составил 14,2 млрд руб. (в среднем 1,3 млрд руб. в год, т.е. около 1% от общего объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации). В рамках региональных и муниципальных программ реформирования на основе методологии лучшей практики (т.е. инициативного внедрения новаций) были выработаны и апробированы стандарты и инструменты, которые в дальнейшем вошли в законодательство.

Таким образом, при весьма незначительных финансовых ресурсах реализованная в Российской Федерации 12-летняя программа стимулирования бюджетных реформ субнационального уровня на конкурсной основе (от инициирования и апробации новаций в «пилотных» субъектах РФ в 2001—2004 гг. через распространение лучшей практики в 2005—2010 гг. и поддержку реально полученных результатов в формате мониторинга в 2011—2014 гг.) в целом достигла своей цели — роста качества управления региональными и муниципальными финансами, прежде всего за счет внедрения среднесрочного финансового планирования и трехлетних бюджетов, ликвидации внебюджетных фондов, организации бюджетного процесса на основе оценки действующих и принимаемых расходных обязательств, формализации межбюджетных трансфертов, использования методологии бюджетирования, ориентированного на результаты, реструктуризации бюджетной сети и оказания государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями с применением механизмов подушевого финансирования, проведения отраслевых реформ (в сфере ЖКХ, социальной защиты населения, управления имуществом), консолидации учета долговых обязательств и управления долговыми рисками, активов и пассивов субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечения большей прозрачности бюджетов, повышения квалификации работников финансовых органов.

Мониторинг качества управления региональными финансами и перспективы его развития

Преемником программы конкурсной поддержки бюджетных реформ стала внедренная с 2012 г. Минфином России система ежегодной оценки (мониторинга) качества управления региональными финансами, во многом базирующаяся на ранее разработанных и апробированных подходах. В отличие от программы поддержки бюджетных реформ, в рамках которой оценивались

как предпринимаемые субъектами РФ меры по улучшению управления региональными финансами, так и их результаты, методика мониторинга предусматривает анализ только тех показателей, которые характеризуют фактическое состояние тех или иных сфер управления региональными финансами (табл. 4)²³⁰.

По результатам оценки, суммирующей с определенными весами значения индикаторов (максимальное значение составляет 100 баллов), составляется рейтинг субъектов Российской Федерации, которым в зависимости от полученной оценки присваивается соответствующая степень качества управления региональными финансами (высокое, надлежащее и ненадлежащее качество управления), одновременно выпускаются методические рекомендации по его повышению.

Как показывает анализ результатов мониторинга за 4 года, субъекты РФ имеют существенную дифференциацию по качеству финансового управления (табл. 5).

С 2013 г. также составляется рейтинг субъектов Федерации по уровню открытости бюджетных данных (включенный с 2015 г. в состав мониторинга качества управления региональными финансами)²³¹.

Мониторинг и составление рейтинга открытости бюджетных данных и использования механизмов общественного участия и контроля осуществляются посредством анкетирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с методологией, используемой Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership) при расчете индекса открытости бюджета (Open Budget Index) для международных сопоставлений.

Рейтинг открытости региональных бюджетов формируется в течение года в четыре этапа, результаты которых в дальнейшем консолидируются в итоговый рейтинг по итогам года:

I этап. Характеристики первоначально утвержденного бюджета;

II этап. Годовой отчет об исполнении бюджета;

III этап. Исполнение бюджета и финансовый контроль, инфраструктура для обеспечения открытости бюджетных данных;

IV этап. Составление проекта бюджета²³².

По данным за 2015–2016 гг., максимальный уровень открытости региональных бюджетов достигал 85–90 баллов (Оренбургская область, Крас-

²³⁰ См. Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

²³¹ См. подробнее: Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2014. № 3.

²³² Методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2015 г. <<http://gosman.ru/?news=39134>>.

Таблица 4

Индикаторы качества управления региональными финансами в субъектах РФ

| № п/п | Группа показателей качества управления | Примеры индикаторов |
|----------|---|---|
| 1 | Качество бюджетного планирования | 1.1. Удельный вес расходов бюджета, исполняемых в рамках целевых программ, в общем объеме расходов бюджета 1.2. Утверждение бюджета с включением в состав доходов дотаций из федерального бюджета в размерах, не превышающих предусмотренных в федеральном бюджете объемов 1.3. Исполнение бюджета по доходам без учета безвозмездных поступлений |
| 2 | Качество исполнения бюджета | 2.1. Удельный вес Резервного фонда бюджета в объеме расходов бюджета 2.2. Отношение объема просроченной кредиторской задолженности бюджета и государственных учреждений к объему расходов бюджета 2.3. Объем просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и пособий по социальной помощи населению за счет средств бюджета |
| 3 | Качество управления долговыми обязательствами | 3.1. Отношение расходов на обслуживание государственного долга (минус расходы на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему государственного долга 3.2. Коэффициент увеличения долговой нагрузки бюджета 3.3. Просроченная задолженность по долговым обязательствам |
| 4 | Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями | 4.1. Проведение мониторинга соблюдения муниципальными образованиями требований бюджетного законодательства и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях 4.2. Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований 4.3. Утверждение бюджетов муниципальных образований на очередной финансовый год и плановый период |
| 5 | Качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг | 5.1. Удельный вес государственных учреждений, выполнивших государственное задание на 100% 5.2. Создание единых личных кабинетов пользователей государственных услуг, обеспечивающих доступ заявителей к текущему статусу предоставления услуги 5.3. Доля государственных учреждений, для которых установлены количественно измеримые финансовые санкции (штрафы, изъятия) за нарушение условий выполнения государственных заданий |

| | | |
|---|---|---|
| 6 | Прозрачность бюджетного процесса | 6.1. Ежемесячное размещение на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации отчетов об исполнении бюджета 6.2. Изучение мнения населения о качестве оказания государственных услуг 6.3. Количество баллов, набранных в ходе проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за отчетный финансовый год |
| 7 | Выполнение Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 | 7.1. Достижение целевых значений показателей по соотношению средней заработной платы врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), к средней заработной плате в субъекте Российской Федерации 7.2. Достижение целевых значений показателей по соотношению средней заработной платы среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего предоставление медицинских услуг) к средней заработной плате в субъекте Российской Федерации 7.3. Достижение целевых значений показателей по соотношению средней заработной платы социальных работников к средней заработной плате в субъекте Российской Федерации |

Источник: Составлено В.В. Онищенко по данным Минфина России (приказ «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» от 03.12.2010 № 552 с последующими изменениями).

Таблица 5
Распределение субъектов РФ по качеству управления региональными финансами, 2012–2015 гг.

| | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Группа 1. Субъекты РФ с устойчиво высоким качеством управления региональными финансами (во все годы включаемые в группу с высоким качеством управления) | | | | |
| Алтайский край | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Владимирская область | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Липецкая область | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Пермский край | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Республика Алтай | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Республика Башкортостан | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Ставропольский край | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Челябинская область | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | Высокое | Высокое | Высокое | Высокое |
| Группа 2. Субъекты РФ с качеством управления региональными финансами выше среднего уровня (не менее чем за 2 года включаемые в группу с высоким, в остальные годы — с надлежащим качеством управления) | | | | |
| Архангельская область | Надлежащее | Высокое | Высокое | Надлежащее |
| Воронежская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Высокое |
| г. Москва | Высокое | Высокое | Надлежащее | Высокое |
| Иркутская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Высокое |
| Калининградская область | Высокое | Высокое | Высокое | Надлежащее |
| Кемеровская область | Высокое | Высокое | Надлежащее | Надлежащее |
| Кировская область | Надлежащее | Высокое | Высокое | Надлежащее |
| Курская область | Высокое | Высокое | Надлежащее | Высокое |
| Ненецкий автономный округ | Надлежащее | Высокое | Надлежащее | Высокое |

| | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Новгородская область | Высокое | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Омская область | Высокое | Высокое | Надлежащее | Высокое |
| Пензенская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Высокое |
| Республика Адыгея (Адыгея) | Высокое | Высокое | Надлежащее | Высокое |
| Республика Бурятия | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Высокое |
| Ростовская область | Высокое | Высокое | Высокое | Надлежащее |
| Рязанская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Высокое |
| Ханты-Мансийский автономный округ | Надлежащее | Высокое | Высокое | Высокое |
| Группа 3. Субъекты РФ с качеством управления региональными финансами выше среднего уровня (менее чем за 2 года включаемые в группу с высоким, в остальные годы — с надлежащим качеством управления) | | | | |
| Астраханская область | Высокое | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Брянская область | Высокое | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| г. Санкт-Петербург | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Ленинградская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Московская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Мурманская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Новосибирская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Надлежащее |
| Республика Саха (Якутия) | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Сахалинская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Свердловская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Надлежащее |
| Тверская область | Надлежащее | Высокое | Надлежащее | Надлежащее |
| Томская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Тульская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Высокое |
| Хабаровский край | Надлежащее | Высокое | Надлежащее | Надлежащее |
| Ярославская область | Надлежащее | Надлежащее | Высокое | Надлежащее |

Окончание табл. 5

| | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Группа 4. Субъекты РФ со средним уровнем управления региональными финансами (во все годы включаемые в группу с надлежащим качеством управления) | | | | |
| Амурская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Белгородская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Волгоградская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Вологодская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Калужская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Камчатский край | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Красноярский край | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Нижегородская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Приморский край | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Республика Калмыкия | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Республика Карелия | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Республика Татарстан (Татарстан) | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Самарская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Саратовская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Тамбовская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Тюменская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Удмуртская Республика | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Ульяновская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Чеченская Республика | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Чувашская Республика (Чувашия) | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Группа 5. Субъекты РФ с качеством управления региональными финансами ниже среднего уровня (не более чем за 2 года включаемые в группы с ненадлежащим качеством управления) | | | | |

| | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Еврейская автономная область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Забайкальский край | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Ивановская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Кабардино-Балкарская Республика | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Высокое |
| Костромская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Краснодарский край | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Курганская область | Высокое | Высокое | Высокое | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Магаданская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Оренбургская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Высокое |
| Псковская область | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Коми | Высокое | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Надлежащее |
| Республика Марий Эл | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Северная Осетия — Алания | Ненадлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Надлежащее |
| Республика Тыва | Высокое | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Хакасия | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Смоленская область | Высокое | Надлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее |
| Чукотский автономный округ | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Надлежащее | Надлежащее |
| Группа 6. Субъекты РФ с качеством управления региональными финансами преимущественно низкого уровня (за 3 года включаемые в группы с ненадлежащим качеством управления) | | | | | |
| Карачаево-Черкесская Республика | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Надлежащее |
| Орловская область | Ненадлежащее | Надлежащее | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Дагестан | Надлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Ингушетия | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |
| Республика Мордовия | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее | Ненадлежащее |

Источник: Составлено В. Бухарским по данным Минфина России.

нодарский край, Красноярский край), минимальный — 10–15 баллов из 100 возможных.

Таким образом, за время осуществления федеральной поддержки реформирования системы региональных и муниципальных финансов в Российской Федерации (в том числе с учетом международного опыта) последовательно формировалась концепция «надлежащего управления» на субнациональном уровне, предусматривающая повышение эффективности деятельности органов власти и качества предоставления общественных услуг. Последовательная реализация реформы общественных финансов и постепенное вовлечение все большего количества регионов в процесс реформирования обусловили внедрение прогрессивных методов бюджетирования на основании практического опыта, отработанного и апробированного первыми регионами-реформаторами.

В то же время основной целью проведения реформ являлось создание целостной правовой базы управления субнациональными финансами. Реформы задали общий «вектор» развития системы государственных и муниципальных финансов, однако для полноценного перехода на лучшие практики управления потребуются накопление и анализ практического опыта результатов преобразований.

Для перехода к комплексной реформе управления финансами, предусматривающей оценку качества, правильности и эффективности применяемых процедур, необходимо завершить начатый этап реформ подведением итогов практики правоприменения разработанной нормативной правовой базы и оценкой конечных результатов, обеспечив тем самым устойчивость результатов проведенных реформ.

В целом реализованная в Российской Федерации в 2001–2014 гг. программа конкурсной поддержки проводимых на региональном и муниципальном уровнях бюджетных реформ достигла своих целей, обеспечив в сравнительно сжатые сроки разработку, практическую апробацию и распространение комплексных нормативно установленных и (или) «инициативных» (в соответствии с принципами «лучшей практики») стандартов и технологий управления субнациональными финансами.

Этот опыт может быть рекомендован для разработки методик распределения субсидий субъектам Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации, а также для использования в странах СНГ, Центральной и Восточной Европы, имеющих сходные с российскими цели и условия реализации бюджетных реформ.

4.6. РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ГЛАВНЫХ АДМИНИСТРАТОРОВ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Научно-исследовательский финансовый институт
при Минфине России. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 9–25
(в соавторстве с С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым)

Оценка качества финансового менеджмента (далее — ФМ) органов государственной власти — это периодический формализованный процесс, обеспечивающий комплексную оценку и анализ процессов и процедур, охватывающих все элементы бюджетного процесса и финансово-хозяйственной деятельности. На федеральном уровне с 2008 г. осуществляется мониторинг качества ФМ главных администраторов средств федерального бюджета (ГАСФБ). Почти 10-летний опыт применения этого инструмента в целом показал его эффективность. Однако его потенциал используется не в полной мере. С 2017 г. начался новый этап в развитии этой методологии, предусматривающий интеграцию оценки качества ФМ с развитием систем внутреннего финансового контроля и аудита при смещении акцентов в деятельности органов государственного внешнего и внутреннего финансового контроля на аудит (оценку) качества этих систем.

Оценка качества ФМ позволяет проанализировать, насколько обоснованно и эффективно ГАСФБ распоряжаются бюджетными средствами, что непосредственно влияет на достижение целей и решение задач, стоящих перед ГАСФБ [1].

Международный опыт

Международный опыт комплексной оценки качества финансового менеджмента в органах государственной власти весьма ограничен. В качестве примера можно назвать ежегодное рейтингование министерств (ведомств) в Швеции с разделением их на четыре группы с различающимися объемами полномочий в рамках бюджетного процесса.

Предпосылки данного рейтингования заключаются во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которого орган власти (учреждение) самостоятельно распоряжается бюджетными средствами, принимая решения по их распределению. Однако предоставление такой возможности подразумевает высокие требования к способности органа власти составлять бюджет, планировать, администрировать, отчитываться и контролировать предоставленные в его распоряжение бюджетные средства. Поэто-

му, прежде чем право распоряжения бюджетными средствами будет передано органу власти, необходимо убедиться в его способности качественно управлять такими ресурсами. Именно в целях анализа такой способности используется оценка качества ФМ с последующим рейтингованием [2].

Оценка качества ФМ в Швеции проводится Управлением экономического регулирования, являющимся экспертным органом в подчинении Минфина Швеции и предоставляющим экспертную помощь организациям государственного сектора Швеции в целях повышения качества их финансово-административной деятельности.

Оценка проводится в отношении всех органов власти и государственных учреждений, которые подотчетны правительству и обязаны вести бухгалтерский учет по стандартам для организаций государственного сектора. При этом оценка по решению Управления экономического регулирования может не проводиться в случае, если орган власти (учреждение) недавно создан или, наоборот, находится в процессе ликвидации, использует в своей деятельности значительный объем секретных сведений или имеет существенное количество отраслевых особенностей, что приводит к недостоверности результатов оценки. В ходе такой оценки ФМ проверяется способность госучреждений надежно, целесообразно и эффективно управлять своими финансовыми ресурсами. В настоящее время в оценке качества ФМ в Швеции участвует порядка 300 объектов [2].

Результатом оценки качества ФМ органов власти (учреждений) в Швеции становится рейтинг, имеющий девятибалльную шкалу от АА до СС. Так, госучреждение, которое следует всем финансово-административным инструкциям правительства, поощряется за свою работу высоким показателем. Соответственно, учреждение, работающее неудовлетворительно, получает от правительства рекомендацию о необходимости совершенствования своей финансовой деятельности.

Рейтинг сосредоточен в основном на вопросах отчетности, финансирования и внутреннего контроля, но включает и другие сферы — от исполнения бюджета по расходам, субсидий, госзакупок и ведения архивов, а также отчетности перед системой государственного бухгалтерского учета до бюджетного прогнозирования и системы регистра населения. То есть дополнительно оцениваются те сферы, которые не являются «бюджетными» с точки зрения бюджетного законодательства Российской Федерации, но могут существенно повлиять на качественное исполнение бюджета и на финансовую деятельность органа власти (учреждения) в целом.

Важной особенностью рейтингования является его проведение на основе списка вопросов. Сначала на данные вопросы дают ответы учреждения в рамках самооценки (внутренний рейтинг), потом на те же самые вопросы в отношении учреждений отвечает Управление экономического регулирования (внешний рейтинг). Ответы оцениваются следующим образом: «да» — 2 балла, «отчасти» — 1 балл, «нет» — 0 баллов или вопрос (показатель) не применяется к деятельности органа власти (учреждения) [3].

Вопросы по определению внутреннего рейтинга помогают оценить финансово-административные отношения внутри госучреждения. С каждым вопросом связан ряд критериев. Учреждение должно отметить, выполняются эти критерии или нет. Если некий критерий неприменим к данному госучреждению, это также отмечается. В зависимости от количества выполняемых критериев (из числа применимых к учреждению) дается один из предусмотренных вариантов ответа.

Управление экономического регулирования проверяет качество ответов на вопросы с помощью отчетов ревизоров, аудиторских заключений и справок. По своему усмотрению Управление может изменить данные, представленные госучреждением, о выполняемых критериях или о критериях, не применимых к данному учреждению. Таким образом, Управление имеет право изменять представленные госучреждением данные, если они не соответствуют имеющейся информации из других источников (например, данные Государственной ревизионной палаты, Управления государственного долга и Государственного управления пенсионного обеспечения).

Таким образом, результаты внутреннего рейтингования помимо целей проведения оценки качества ФМ используются органами власти (учреждения) Швеции в качестве источника информации для выстраивания системы внутреннего контроля и управления рисками. В свою очередь, Правительство Швеции использует внешний рейтинг в целях планирования мероприятий органов государственного финансового контроля, а также для определения возможности учреждения «свободнее» распоряжаться бюджетными ресурсами для достижения целей, намеченных правительством.

В ряде стран (США, Великобритания, Новая Зеландия) составляются рейтинги бюджетных программ [4], в других странах оценка финансового менеджмента как таковая не используется. При этом финансовый менеджмент рассматривается как составная часть управленческой деятельности [5]. При этом в данном случае в центре внимания находятся общие вопросы управления, а не собственно финансовый менеджмент.

Также представляет интерес опыт Молдавии, в которой в соответствии с Законом от 23.11.2010 № 229 «О государственном внутреннем финансовом контроле» установлен регламент оценки, отчетности системы финансового менеджмента и контроля и выдачи декларации о надлежащем управлении²³³.

Указанный регламент распространяется на органы центрального и местного публичного управления, публичные учреждения, а также автономные органы/учреждения, распоряжающиеся средствами публичного бюджета (публичные субъекты, организации государственного сектора). Этим документом установлен порядок самооценки финансового менеджмента и контроля, в рамках которого руководитель учреждения или органа власти на основании установленного перечня вопросов проводит оценку финансовой деятельности, а после этого подписывает декларацию о надлежащем управ-

²³³ Приказ Министерства финансов Республики Молдова от 26.04.2012 № 49.

лении, тем самым несет и дисциплинарную и публичную ответственность за качество управления бюджетными ресурсами.

Бланк самооценки включает шесть глав:

1) контрольная среда, цель которой — оценка контрольной среды публичного субъекта через призму профессиональной и личной целостности, этики руководства и сотрудников, стиля руководства, организационной структуры, распределения обязанностей и ответственности, кадровой политики и практики, а также компетентности сотрудников;

2) менеджмент качественных характеристик и рисков, цель которого — определить, установил ли публичный субъект миссию, стратегические и операционные цели, включают ли планы действий показатели качественных характеристик, операционные/стратегические задачи, риски, связанные с достижением задач (идентифицирует ли их публичный субъект, а также оценивает и осуществляет мониторинг, отчитывается и реагирует на данные риски);

3) контрольные мероприятия, цель которых состоит в оценке политики и процедур, способствующих исполнению директив руководства, менеджменту рисков и достижению задач экономичными, эффективными и результативными способами;

4) информация и коммуникация, цель которых состоит в оценке внутренних и внешних коммуникационных и информационных систем, а также количества, качества, периодичности и источников информации;

5) мониторинг, цель которого состоит в оценке собственной наблюдательной системы контрольных мероприятий;

6) счета, транзакции и информационные технологии, цель которых состоит в оценке собственных контрольных мероприятий для основных счетов, видов транзакций и информационных технологий.

На каждый вопрос возможны только два ответа: «да» или «нет», на основании которых рассчитывается оценка по каждой из вышеперечисленных глав. В случае если общая итоговая оценка (т.е. общая доля ответов «да») выше или равна 51%, финансовый менеджмент в учреждении считается надежным.

Российский опыт

Российская Федерация имеет собственный уникальный опыт — проводимый с 2008 г. мониторинг качества ФМ ГАСФБ, а также основанные на его подходах оценки качества ФМ главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (ГРБС), например Томская, Воронежская и Ленинградская области, а также города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь²³⁴.

²³⁴ Постановление Администрации Томской области от 07.11.2011 № 346а, приказ Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 28.12.2010 № 149 «о/н», приказ Комитета финансов Ленинградской области от 22.12.2014 № 18-02/01-02-

Как правило, оценка проводится только ежегодно, используется балльная система, по результатам оценки могут формироваться группы ГРБС, входящие в идентичные группы рисков, проводится анализ причин, приведших к низкому уровню оценки финансового менеджмента, также в отдельных случаях направляются рекомендации по повышению качества финансового менеджмента.

Методика оценки качества ФМ ГАСФБ²³⁵ основана на следующих принципах:

- оценка проводится в отношении всей совокупности ведомственных процессов и процедур составления проекта бюджета, исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и представления бюджетной отчетности;
- оценка является прозрачной, что позволяет ГАСФБ самостоятельно оценивать собственную систему управления финансами и принимать меры по повышению качества управления финансовыми ресурсами в тех сферах, где наблюдаются наиболее слабые места системы;
- оценка отвечает требованиям сопоставимости, что позволяет проводить сравнительную характеристику ГАСФБ в динамике;
- результаты оценки являются публичными, включаются в состав квартального и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также публикуются на официальном сайте Минфина России²³⁶.

В целях составления рейтинга качества ФМ каждому ГАСФБ присваивается интегральная оценка по 100-балльной шкале (индекс финансового менеджмента). Интегральная оценка суммирует оценки по всем компонентам качества ФМ.

Если первоначально все компоненты имели равный удельный вес в формировании интегральной оценки, то в дальнейшем они были дифференцированы в зависимости от своей значимости (табл. 1).

Например, прогнозируемые доходные источники закреплены только за половиной ГАСФБ, а количество связанных с ними операций в несколько раз меньше количества операций, связанных с расходами. Поэтому оценка исполнения бюджета в части доходов входит в итоговую оценку с удельным весом в три раза меньшим, чем для оценки исполнения бюджета в части расходов.

101, приказ Департамента финансов г. Москвы от 04.08.2017 № 195, распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга от 30.12.2016 № 112-р, постановление Правительства Севастополя от 22.09.2016 № 894-ПП.

²³⁵ Утверждена приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями, внесенными приказами Минфина России от 17.08.2010 № 92н, от 29.12.2010 № 192н, от 19.10.2011 № 134н, от 30.08.2012 № 120н, от 20.01.2014 № 1н, от 23.12.2014 № 164н).

²³⁶ Мониторинг качества финансового менеджмента. Официальный сайт Минфина России. <www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/>.

Таблица 1

Развитие методологии оценки качества ФМ ГАСФБ

| | | | | | | |
|---|---------------|--|----------------|--|---|-----|
| Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГРБС ФБ» | 2008—2009 гг. | Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАБС ФБ» (с изм. и доп.) | 2010—2017 гг. | Проект Приказа Минфина России (2018 г.) «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАБС ФБ» | | |
| Наименование компонента | Вес | Наименование компонента | Вес до 2014 г. | Вес после 2014 г. | Наименование компонента | Вес |
| 1. Среднесрочное финансовое планирование | — | 1. Среднесрочное финансовое планирование | 21 | 26 | 1. Управление расходами бюджета | 50 |
| 2. Исполнение бюджета в части расходов | — | 2. Исполнение бюджета в части расходов | 21 | 31 | 2. Управление доходами | 10 |
| 3. Исполнение бюджета в части доходов | — | 3. Исполнение бюджета по доходам | 7 | 7 | 3. Ведение учета и составление бюджетной отчетности | 20 |
| 5. Учет и отчетность | — | 4. Учет и отчетность | 15 | 10,5 | 4. Организация и осуществление ВФК и ВФА | 10 |
| 6. Контроль и аудит | — | 5. Контроль и аудит | 15 | 10,5 | * | |
| 4. Исполнение судебных актов | — | 6. Исполнение судебных актов | 7 | 5 | — | |
| 9. Квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС | — | 7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ | 7 | 5 | | |
| 7. Подведомственная сеть | — | 8. Управление активами | 7 | 5 | 5. Качество управления активами | 10 |
| 8. Обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией | — | | | | | |
| 13 | | Количество показателей | | | | 109 |
| | | 49 | | | | |

* В 2018 г. группа «Управление расходами бюджета» будет включать показатели групп «Среднесрочное финансовое планирование», «Исполнение бюджета в части расходов» и «Исполнение судебных актов».

Источники: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым по данным Минфина России. <www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/>.

Наиболее значимыми являются компоненты по среднесрочному финансовому планированию и исполнению бюджета по расходам. В рамках этих компонентов чаще всего вводились и уточнялись показатели качества ФМ с учетом всех новаций в бюджетном процессе, принятых в последние годы (табл. 2).

Каждому значению показателя по определенной формуле (критериям) присваивается значение от 0 до 100 баллов. Эти оценки публикуются и позволяют выявлять «проблемные точки» в ФМ конкретных ГАСФБ.

Формула оценки по каждому показателю зависит от его типа.

Первый тип — это качественные показатели, которые характеризуют качество ведомственных правовых актов в части соответствующих процедур бюджетного процесса, например качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств. Оценка по качественному показателю дискретна (0, 25, 50, 75 и 100 баллов) и ставится в зависимости от степени соответствия (оцениваемого экспертно) правовых актов требованиям, установленным нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Минфина России.

Второй тип — количественные показатели, рассчитываемые по формуле, которая определяет значение оценки в зависимости от отклонения значения показателя от его оптимального значения. Такая зависимость представляется в виде непрерывной функции — линейной или логарифмической. Интервал оптимальных значений устанавливается по каждому показателю в зависимости от объективного наличия (отсутствия) статистической погрешности (например, при анализе качества прогнозирования доходов федерального бюджета требование о достижении 100%-ной точности не реализуемо, поскольку всегда имеется влияние внешних факторов, учитываемое, по определению, с некоторой долей погрешности).

В результате интервалы оптимальных значений по подобным показателям устанавливаются исходя из совокупности критериев, выработанных в ходе анализа практики управления бюджетными средствами в течение ряда лет. В частности, при оценивании отклонения от плана формирования доходов оптимальными значениями показателя являются отклонения от 0 до 15% в случае превышения фактических поступлений доходов над плановыми.

Вместе с тем для большинства количественных показателей оптимальным интервалом выступает единственное значение показателя — целевое значение. Это обусловливается фактически абсолютной зависимостью значения показателя от действий должностных лиц ГАСФБ и в ряде случаев подведомственных ему участников бюджетного процесса. Например, одним из целевых значений является подключение подведомственных участников бюджетного процесса к системе электронного документооборота с органами Федерального казначейства [6].

К наиболее значимым количественным показателям качества ФМ относятся:

Таблица 2

**Развитие методики оценки качества ФМ
(на примере компонента «Исполнение бюджета в части расходов»)**

| 2008 г. | 2014 г. | 2018 г. |
|--|---|--|
| | Корректирующий коэффициент – своевременность доведения лимитов бюджетных обязательств в части расходов на капитальные вложения | Компонент «Исполнение бюджета в части расходов» будет заменен на «Управление расходами бюджета» |
| 1. Доля не исполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований | 1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств | Оценка будет проводиться по каждому виду расходов с использованием дисквалифицирующих показателей и показателей качества |
| 2. Равномерность расходов | 1.1. Своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полную использование бюджетных средств | |
| 3. Распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными РБС и ПБС | 1.2. Равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям | Примеры показателей 1. Неправомерное использование бюджетных средств по ВР 400, в том числе нецелевое, нарушение установленных условий (норм) расходования бюджетных средств 2. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств бюджета по ВР 400, предусмотренных |
| 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками | 2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета | |
| 5. Доля аннулированных отрицательных расходных расписаний | 3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам | |
| 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений | 3.1. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций | |

| | | |
|--|--|---|
| 7. Соответствие учредительных документов и решений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (с учетом общего количества ПБС) | 3.2. Качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений | нормативными правовыми актами об исполнении федерального бюджета (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.11 КоАП России) 3. Нарушение правил, условий предоставления бюджетных инвестиций и субсидий по ВР 400 (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.4 и 15.15.5 КоАП России) 4. Востребованность бюджетных ассигнований по ВР 400 5. Внесение положительных изменений в сводную бюджетную роспись по ВР 400 6. Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период |
| 8. Наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством | 3.3. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также юридическим лицам | |
| 9. Наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства | 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками | |
| | 5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных участников бюджетного процесса 7. Доля нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Росфиннадзором и Счетной палатой | |

Примечание. ВР 400 — вид расходов по коду бюджетной классификации 400 (капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности).

Источник: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым по данным Минфина России. <www.minfin.ru/ru/performance/geforms/budget/qualmon/>.

- показатели, характеризующие своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств (факты заключения контрактов к концу года со сроком их исполнения в текущем году оцениваются негативно);

- отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета (погрешность прогноза более 15% оценивается негативно);

- показатели, характеризующие качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций (в частности, объем неиспользованных остатков, полученных из федерального бюджета, — наличие больших объемов неиспользованных остатков отражает ненадлежащее качество управления трансфертами) (подробнее см. [6, с. 8–9]).

Наряду с количественными индикаторами в мониторинге применяются и качественные оценки правовых актов ГАСФБ, устанавливающих порядки организации внутреннего финансового аудита (контроля), управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений, составления, утверждения и ведения бюджетных смет, администрирования доходов, ведения учетной политики, осуществления управленческого и (или) аналитического учета, ведения мониторинга результатов деятельности (результативности бюджетных расходов, качества предоставляемых услуг) подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.

Таким образом, мониторинг качества ФМ позволяет получать оперативные данные об осуществлении ГАСФБ финансовой деятельности, в том числе по управлению деятельностью подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также подведомственных бюджетных и автономных учреждений [7], о проведении мероприятий по внутреннему финансовому аудиту, а также информацию о внешних по отношению к ГАСФБ проверках органов государственного финансового контроля.

Результаты мониторинга качества ФМ регулярно публикуются, позволяя идентифицировать «проблемные точки» (риски) в ФМ конкретных ГАСФБ.

За период проведения мониторинга качества ФМ сложилась положительная тенденция к повышению качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ (табл. 3).

К лидерам рейтинга качества ФМ в основном относятся федеральные службы (табл. 4).

На наш взгляд, это связано с относительной простотой управления расходами в службах, так как основной объем их расходов — это расходы на обеспечение их деятельности. Исходя из этого, для практического использования данного рейтинга (например, в рамках внедрения риск-ориентированного финансового контроля) как минимум следует отдельно рассматривать федеральные министерства (а также в ряде случаев службы и агентства, находящиеся в ведении Правительства России, и иные федеральные органы исполнительной власти), как максимум — разработать формализованную методику оценки степени сложности управления расходами.

Таблица 3

Динамика оценок качества ФМ по компонентам

| Год | Оценка качества финансового менеджмента | | | | | | | | | |
|-------------|---|----------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|------------------|---------------------------|--------------------|---------------------|
| | Тип | Итоговая | По компонентам | | | | | | | |
| | | | Среднесрочное финансовое планирование | Исполнение бюджета по расходам | Исполнение бюджета по доходам | Учет и отчетность | Контроль и аудит | Исполнение судебных актов | Кадровый потенциал | Управление активами |
| 2010 | Минимальная | 16,2 | 20,6 | 6,4 | 6,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Средняя | 45,7 | 46,8 | 51,3 | 55,7 | 45,6 | 52,9 | 60,4 | 33,6 | 57,9 |
| | Максимальная | 72,0 | 63,0 | 87,3 | 88,7 | 100,0 | 85,7 | 100,0 | 69,1 | 85,0 |
| 2011 | Минимальная | 23,9 | 35,1 | 29,5 | 17,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 40,0 |
| | Средняя | 57,1 | 81,0 | 54,3 | 65,4 | 51,6 | 58,8 | 68,9 | 46,1 | 75,5 |
| | Максимальная | 90,7 | 100,0 | 82,5 | 97,7 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 92,8 | 100,0 |
| 2012 | Минимальная | 30,2 | 0,0 | 40,0 | 15,0 | 0,0 | 0,0 | 38,6 | 0,0 | 0,0 |
| | Средняя | 61,2 | 50,1 | 69,1 | 64,9 | 57,6 | 64,0 | 78,1 | 47,4 | 66,5 |
| | Максимальная | 92,4 | 99,5 | 91,9 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 78,8 | 100,0 |
| 2013 | Минимальная | 33,0 | 0,0 | 19,6 | 18,2 | 0,0 | 0,0 | 29,1 | 0,0 | 27,8 |
| | Средняя | 60,4 | 67,4 | 47,1 | 71,3 | 59,6 | 60,2 | 78,1 | 48,7 | 88,0 |
| | Максимальная | 91,6 | 100,0 | 82,6 | 99,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 83,3 | 100,0 |
| 2014 | Минимальная | 35,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11,3 | 19,2 | 11,2 | 15,4 |
| | Средняя | 67,1 | 80,44 | 49,7 | 71,19 | 66,62 | 72,47 | 82,90 | 49,92 | 92,27 |
| | Максимальная | 91,7 | 100,0 | 84,7 | 99,6 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 77,3 | 100,0 |
| 2015 | Минимальная | 42,9 | 30,0 | 24,5 | 20,0 | 25,0 | 15,3 | 14,1 | 0,0 | 8,2 |
| | Средняя | 62,92 | 58,04 | 56,15 | 70,88 | 68,71 | 75,09 | 77,43 | 48,64 | 84,30 |
| | Максимальная | 83,3 | 89,0 | 94,5 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 87,3 | 100,0 |
| 2016 | Минимальная | 35,1 | 32,0 | 15,9 | 18,1 | 0,0 | 10,9 | 12,5 | 0,0 | 0,0 |
| | Средняя | 62,1 | 65,4 | 56,8 | 56,4 | 66,6 | 67,1 | 77,6 | 36,8 | 87,4 |
| | Максимальная | 91,0 | 94,7 | 96,3 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 84,4 | 100,0 |

Источник: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/) и [5, с. 10].

**Рейтинг качества ФМ ГАСФБ,
являющихся федеральными органами исполнительной власти**

| ГАСФБ | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | | 2016 г. | |
|---------------------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|------------|-------|
| | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| ГФС России | 25 | 51,9 | 36 | 63,5 | 28 | 69 | 59 | 58,6 |
| Казначейство России | 1 | 72 | 3 | 90,5 | 2 | 87,9 | 11 | 74,8 |
| МВД России | 48 | 45,5 | 14 | 74,4 | 10 | 77,9 | 14 | 72,6 |
| МИД России | 62 | 42,3 | 71 | 47,3 | 65 | 55,6 | 54 | 59,9 |
| Минвосток-развития России | | | 74 | 42,4 | 25 | 69,3 | 19 | 70,7 |
| Минздрав России | 72 | 38,9 | 60 | 52,3 | 24 | 70 | 31 | 66,4 |
| Минкомсвязь России | 54 | 44 | 37 | 63,3 | 48 | 62,8 | 50 | 60,9 |
| Минкрым России | | | | | 62 | 56,1 | упразднено | |
| Минкультуры России | 67 | 40 | 75 | 40,4 | 55 | 61,3 | 92 | 44,4 |
| Минобрнауки России | 41 | 47,4 | 56 | 53,1 | 52 | 62,3 | 55 | 59,6 |
| Минприроды России | 42 | 47,3 | 69 | 48,5 | 67 | 51,4 | 88 | 48,3 |
| Минпромторг России | 12 | 58,3 | 4 | 88 | 3 | 82,9 | 33 | 65,8 |
| Минсельхоз России | 90 | 31,8 | 34 | 64,2 | 49 | 62,7 | 77 | 52,9 |
| Минспорт России | 84 | 36 | 50 | 55,4 | 54 | 61,6 | 60 | 58,1 |
| Минстрой России | | | 77 | 32,6 | 60 | 57,2 | 94 | 35,1 |
| Минтранс России | 43 | 47,1 | 49 | 57,2 | 47 | 63,1 | 76 | 53,4 |
| Минтруд России | | | 79 | 30,2 | 30 | 68,4 | 72 | 54,3 |
| Минфин России | 20 | 54,1 | 31 | 65,5 | 41 | 64,6 | 36 | 65 |
| Минэконом-развития России | 79 | 37,1 | 40 | 61,6 | 66 | 53,6 | 85 | 49,9 |
| Минэнерго России | 38 | 48,7 | 43 | 59,3 | 61 | 56,9 | 61 | 57,9 |
| Минюст России | 39 | 47,7 | 76 | 38,5 | 37 | 65,8 | 57 | 58,8 |
| МЧС России | 50 | 45,1 | 21 | 70,1 | 21 | 72,9 | 86 | 49,5 |
| Росавиация | 97 | 27,1 | 63 | 51,3 | 57 | 60,6 | 82 | 51,2 |

| ГАСФБ | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | | 2016 г. | |
|---------------------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| Росавтодор | 24 | 52,5 | 23 | 69,8 | 45 | 63,5 | 70 | 55,8 |
| Росаккредитация | | | 47 | 57,7 | 64 | 55,8 | 91 | 46,7 |
| Росалкоголь-регулирование | 15 | 56,8 | 15 | 73,9 | 9 | 78,7 | 53 | 60,3 |
| Росархив | 76 | 38,4 | 33 | 64,8 | 39 | 64,8 | 90 | 46,9 |
| Росводресурсы | 20 | 54,1 | 16 | 73,2 | 20 | 73,4 | 64 | 57,4 |
| Росгидромет | 63 | 41,2 | 73 | 42,6 | 40 | 64,7 | 63 | 57,7 |
| Росжелдор | 92 | 30,9 | 61 | 52,2 | 23 | 70,1 | 62 | 57,8 |
| Росздравнадзор | 29 | 50,9 | 48 | 57,3 | 26 | 69,2 | 38 | 64,5 |
| Росимущество | 56 | 43,7 | 60 | 52,3 | 71 | 35,1 | 51 | 60,8 |
| Роскомнадзор | 59 | 43,3 | 32 | 65,3 | 15 | 76,4 | 16 | 72,1 |
| Роскосмос | 100 | 16,2 | 67 | 49,7 | 63 | 55,9 | 74 | 53,8 |
| Рослесхоз | 88 | 33,5 | 70 | 47,4 | 55 | 61,3 | 34 | 65,3 |
| Росмолодежь | 99 | 21 | 78 | 31,7 | 69 | 50,3 | 73 | 54,1 |
| Росморречфлот | 89 | 32,7 | 38 | 62,6 | 68 | 51,3 | 44 | 62,3 |
| Роснедра | 18 | 54,3 | 44 | 59,2 | 14 | 76,5 | 29 | 67,8 |
| Рособрнадзор | 61 | 42,6 | 65 | 50,5 | 45 | 63,5 | 32 | 66,3 |
| Роспатент | 74 | 38,5 | 15 | 73,9 | 38 | 65,4 | 69 | 55,8 |
| Роспечать | 16 | 56,7 | 25 | 68,9 | 42 | 64,5 | 75 | 53,5 |
| Роспотребнадзор | 36 | 49,4 | 45 | 58,2 | 35 | 66,9 | 66 | 56,7 |
| Росприроднадзор | 44 | 46,9 | 35 | 63,9 | 46 | 63,4 | 42 | 63,2 |
| Росреестр | 40 | 47,6 | 68 | 49,5 | 19 | 74,3 | 10 | 76,1 |
| Росрыболовство | 82 | 36,7 | 58 | 52,8 | 17 | 75,7 | 71 | 55,7 |
| Россвязь | 28 | 51,1 | 54 | 53,5 | 59 | 57,5 | 25 | 69,2 |
| Россельхознадзор | 77 | 37,6 | 47 | 57,7 | 11 | 77,6 | 43 | 62,7 |
| Россотрудничество | 31 | 50,6 | 36 | 63,5 | 70 | 49 | 83 | 50,9 |
| Росстандарт | 47 | 45,8 | 55 | 53,4 | 27 | 69,1 | 41 | 63,3 |
| Росстат | 51 | 44,8 | 28 | 67,7 | 50 | 62,6 | 48 | 61,4 |
| Ростехнадзор | 68 | 39,7 | 30 | 66,5 | 29 | 68,8 | 30 | 67 |
| Ространснадзор | 65 | 40,8 | 62 | 51,4 | 24 | 70 | 37 | 64,7 |
| Роструд | 35 | 49,8 | 7 | 80,7 | 49 | 62,7 | 65 | 57,3 |

| ГАСФБ | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | | 2016 г. | |
|------------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|------------|-------|
| | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| Ростуризм | 5 | 62,1 | 46 | 57,9 | 43 | 64,4 | 40 | 63,3 |
| Росфинмониторинг | 17 | 55 | 26 | 68,2 | 13 | 77,2 | 3 | 80,8 |
| Росфиннадзор | 45 | 46,4 | 52 | 54,5 | 16 | 75,8 | упразднен | |
| Спецстрой России | 23 | 52,7 | 63 | 51,3 | 34 | 67 | упразднен | |
| ФАНО России | | | | | 44 | 64,1 | 39 | 63,8 |
| ФАС России | 32 | 50,5 | 11 | 76,2 | 56 | 61 | 79 | 51,6 |
| ФМБА России | 96 | 28,7 | 51 | 55,3 | 47 | 63,1 | 56 | 59,4 |
| ФМС России | 2 | 70 | 2 | 90,6 | 1 | 91,7 | упразднена | |
| ФНС России | 3 | 69,4 | 5 | 86,7 | 7 | 80,1 | 15 | 72,1 |
| ФСВТС России | 53 | 44,4 | 25 | 68,9 | 36 | 66 | 52 | 60,4 |
| ФСИН России | 94 | 29,2 | 29 | 67,6 | 32 | 67,9 | 80 | 51,5 |
| ФСКН России | 69 | 39,6 | 53 | 53,8 | 33 | 67,5 | упразднена | |
| ФССП России | 6 | 61,9 | 12 | 75,6 | 8 | 79,2 | 24 | 69,3 |
| ФСТ России | 11 | 59,4 | 13 | 75,5 | 22 | 72,3 | упразднена | |
| ФТС России | 8 | 60,8 | 1 | 92,4 | 1 | 91,7 | 5 | 80,3 |
| Среднее значение | | 43,7 | | 61,7 | | 67,1 | | 62,1 |

Источник: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым по данным Минфина России. <www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/>.

Ряд ГАСФБ регулярно выполняют мероприятия, направленные на повышение качества ФМ, что позволяет им на протяжении долгого времени получать итоговые оценки, превышающие средние значения качества финансового менеджмента (табл. 5).

Повышение качества ФМ в этих ведомствах проводилось в том числе путем реализации мероприятий:

— по формированию качественных ведомственных актов, регулирующих процедуры исполнения бюджета (принимались правовые акты, регулирующие осуществление полномочий главного администратора (администратора) доходов, которые содержали комплексные положения не только по организации оформления первичных документов для целей бюджетного учета, информационного обмена между структурными подразделениями при начислении платежей и принятии решений о возврате излишне уплаченных сумм, представления отчетности, но и по определению полноценной методики прогнозирования доходов федерального бюджета, что напрямую влияет на точность прогнозов поступлений по доходам);

Таблица 5

**ГАСФБ, являющиеся федеральными органами исполнительной власти,
с наиболее стабильными и высокими оценками качества финменеджмента**

| | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | | 2016 г. | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ГАСФБ | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| ФТС России | 8 | 60,8 | 1 | 92,4 | 1 | 91,7 | 5 | 80,3 |
| Казначейство России | 1 | 72 | 3 | 90,5 | 2 | 87,9 | 11 | 74,8 |
| Минпромторг России | 12 | 58,3 | 4 | 88 | 3 | 82,9 | 33 | 65,8 |
| ФНС России | 3 | 69,4 | 5 | 86,7 | 7 | 80,1 | 15 | 72,1 |
| ФССП России | 6 | 61,9 | 12 | 75,6 | 8 | 79,2 | 24 | 69,3 |
| Росфинмониторинг | 17 | 55 | 26 | 68,2 | 13 | 77,2 | 3 | 80,8 |
| Среднее значение | | 43,7 | | 61,7 | | 67,1 | | 62,1 |

Источник: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым по данным Минфина России. <www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/>.

- по улучшению планирования расходов федерального бюджета;
- по повышению точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета;
- по повышению качества представляемых ведомствами сведений, необходимых для проведения мониторинга качества финменеджмента, в том числе сведений об отраслевых особенностях, не зависящих от действий ведомства, с указанием конкретных причин отклонения от целевых значений.

Таким образом, в результате внедрения и развития мониторинга ФМ Минфин России, ГАСФБ, контрольные органы получают информацию о наиболее распространенных или типовых недостатках и рисках в организации финансовой деятельности, что позволяет не только своевременно устранять, но и предотвращать их возникновение, планировать контрольные мероприятия на основе «риск-ориентированных» подходов.

Новый этап

С 2017 г. начался новый этап развития методологии оценки качества ФМ ГАСФБ, которая должна включать показатели с однозначно понятным порядком расчета, позволяющим организациям государственного сектора (объектам оценки) самостоятельно оценивать качество финансового менеджмента, а также использовать полученную информацию в целях осуществления внутреннего финансового аудита.

В целях минимизации субъективного фактора в процессе расчета значений показателей качества ФМ целесообразно исключить показатели, не характеризующие или оказывающие слабое и неявное влияние на итоговый результат — повышение качества финансового менеджмента (например, показатели кадрового потенциала и наличия систем электронного документооборота, формальное соблюдение требований к формированию ведомственных актов). При этом для каждого показателя будут установлены объективные критерии оценки, определяющие однозначное понимание полученного результата и исключающие множественность его толкования.

Показатели новой системы оценки качества ФМ должны:

— во-первых, максимально охватывать все направления деятельности, связанные с использованием бюджетных средств (в частности, процедуры организации и проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, формирования и финансового обеспечения выполнения государственных и муниципальных заданий на оказание государственных услуг);

— во-вторых, в части управления расходами состоять из дисквалифицирующих показателей, показателей операционной эффективности и их динамики, позволяющих наиболее полно отражать реальное состояние системы управления расходами;

— в-третьих, отражать результаты выполнения процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности в целях формирования действенной системы внутреннего финансового контроля и аудита, направленной на предотвращение нарушений и недостатков при исполнении ГАСФБ бюджетных полномочий.

Новая система оценки качества ФМ будет включать пять направлений финансового анализа, а итоговая оценка — рассчитываться по формуле, предполагающей суммирование взвешенных оценок, полученных соответствующим администратором средств федерального бюджета:

- 1) качество управления расходами бюджета (вес 0,5);
- 2) качество управления доходами бюджета (вес 0,2);
- 3) качество ведения учета и составления бюджетной отчетности (вес 0,1);
- 4) качество внутреннего финансового контроля и аудита (вес 0,1);
- 5) качество управления активами (вес 0,1).

В каждом направлении (группе показателей) выделяется перечень дисквалифицирующих показателей, отражающих наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством по результатам проведения проверок (ревизий) в отношении финансово-хозяйственной деятельности главного администратора в течение отчетного финансового года. В случае если такое нарушение выявлено, дисквалифицирующий показатель существенно снижает итоговую оценку группы показателей, не позволяя получить высокую общую оценку качества ФМ по соответствующему направлению. Наличие существенных нарушений также отражает низкую эффективность системы внутреннего финансового контроля.

Остальные показатели в группе (качества и динамики) являются показателями операционной эффективности расходов (в частности, к ним относятся качество обоснований бюджетных ассигнований по каждому виду расходов, ряд показателей, характеризующих качество управления дебиторской и кредиторской задолженностью дифференцированно по каждому виду расходов, результативность бюджетных инвестиций). Для таких показателей устанавливаются надбавки/штрафы в зависимости от динамики значений показателей в сравнении с прошлым периодом мониторинга.

Оценка качества управления расходами бюджета — самый сложный и многофакторный компонент итоговой оценки, который определяется на основе наличия (отсутствия) у главного администратора в законе о федеральном бюджете на отчетный финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований по соответствующим группам видов расходов с их последующим суммированием с учетом доли соответствующей группы расходов в общем объеме бюджетных ассигнований.

В рамках новой системы оценки качества ФМ предлагается установить обязательство ГАСФБ формировать и направлять в Минфин России сведения о ходе реализации мер, направленных на повышение качества ФМ, поэтому ГАСФБ должен не только ознакомиться с результатами оценки, но и принять конкретные меры по устранению выявленных недостатков. Таким образом, мониторинг качества ФМ перестает быть только внешней оценкой финансовой деятельности ГАСФБ, которую проводит Минфин России.

Международный опыт указывает на то, что ФМ в органах власти должен оцениваться внутренними аудиторами, а полученные результаты мониторинга ФМ используются для «настройки» систем внутреннего контроля, а также для подготовки аудиторами рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти²³⁷. То есть заключения внутреннего аудитора, по сути, и являются внутренней оценкой качества ФМ органа власти.

С другой стороны, органы государственного финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство) в рамках своих бюджетных полномочий проводят анализы систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также контрольные мероприятия в отношении деятельности ГАСФБ (по сути — их ФМ). При этом органы государственного финансового контроля проводят проверки по отдельным вопросам деятельности органа власти, основываясь на результатах мониторинга качества ФМ.

В итоге должна быть сформирована взаимосвязь между системами внутреннего финансового контроля, оценкой качества финансового менеджмента и системой государственного (муниципального) финансового контроля.

²³⁷ В настоящее время в корпоративном и государственном секторах применяются принципы внутреннего контроля, предусмотренные концепцией COSO «Внутренний контроль. Интегрированная модель» от 2013 г. Данной концепцией определено, что ФМ включает внутренний контроль, который не является обособленной функцией организации [8].

В результате межведомственной координации и применения современных подходов к организации внутреннего контроля большая часть нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере должна отсекается уже внутри ведомства, незначительная часть — выявляться органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и минимальная (остаточная) — органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, в рамках новой системы оценки качества финансового менеджмента органов исполнительной власти должны быть интегрированы собственно мониторинг качества ФМ, внутренний финансовый контроль (ВФК), внутренний финансовый аудит (ВФА) и государственный (муниципальный) финансовый контроль (Г(М)ФК) (рис. 1).

В заключение можно отметить, что мониторинг качества ФМ ГАСФБ проявил себя как действенный инструмент, позволяющий оценить и проанализировать результаты выполнения ГАСФБ процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, а также обозначить наиболее проблемные места в их финансово-хозяйственной деятельности. Также ГАСФБ на основании результатов мониторинга качества ФМ могут планировать мероприятия по повышению эффективности управления государственными финансами на ведомственном уровне.

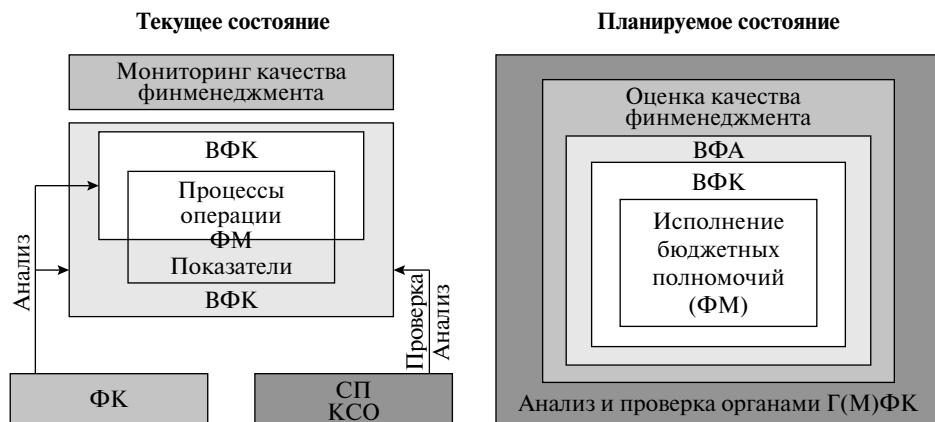
Вместе с тем сохраняется ряд ограничений, не позволяющих совершенствовать действующую систему мониторинга качества ФМ ГАСФБ без внесения в нее существенных изменений.

Ввиду того что выполнение бюджетных процедур ГАСФБ строго регламентировано, а их бюджетные полномочия четко определены действующим законодательством, в настоящее время не представляется возможным введение дополнительных показателей, связанных с оценкой эффективности использования бюджетных средств и достижением конечных целей, на которые были запланированы бюджетные средства.

Кроме того, недостаточно увязаны между собой система оценки качества ФМ ГАСФБ и система внутреннего финансового контроля и аудита ГАСФБ, что затрудняет использование полученной в результате мониторинга информации для целей предотвращения нарушений и уменьшения недостатков при исполнении бюджетных полномочий.

Получается, что достаточно сложная методологически и в администрировании методика, по сути, используется для раскрытия информации о финансовой деятельности ГАСФБ, а не для принятия руководством органов власти решений, направленных, например, на:

- автоматизацию выполнения бюджетных процедур и применение эффективных автоматических контрольных действий;
- изменение карт внутреннего финансового контроля в целях минимизации бюджетных рисков и осуществления риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;



Примечание. ФК — Федеральное казначейство, СП РФ — Счетная палата Российской Федерации, КСО — контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Рис. 1. Совершенствование ВФК и ВФА, а также системы мониторинга качества финансового менеджмента

Источник: Составлено С.С. Бычковым и А.И. Кокаревым.

— проведение кадровой политики, направленной на повышение ответственности должностных лиц ГАСФБ за полное и качественное выполнение бюджетных процедур, а также на повышение квалификации указанных лиц (при этом в настоящее время практически отсутствуют стимулы к совершенствованию ФМ у должностных лиц тех ГАСФБ, которые и так регулярно показывают высокие результаты при проведении оценки качества ФМ).

Рассматривая опыт проведения оценки качества ФМ на региональном и муниципальном уровнях, отметим разнородность показателей и направлений, по которым проводится мониторинг. Систематическая оценка качества ФМ органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований не получила широкого распространения. По нашему мнению, для решения этого вопроса законодательно установить обязанность финансовых органов по проведению оценки качества ФМ, в том числе рекомендовать базовые направление и показатели, используемые для оценки, с возможностью субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно расширять перечень показателей, настраивая систему «под себя».

Касаясь вопросов нового этапа развития системы оценки качества ФМ, следует отметить необходимость формирования и реализации плана мероприятий, направленных на повышение качества ФМ. С одной стороны, реализация указанного плана позволит повысить качество выполнения бюджетных процедур планирования и исполнения бюджета, ведения учета и составления отчетности в ГАСФБ, а с другой — потребует более активного

вовлечения внутренних аудиторов в этот процесс как с точки зрения подготовки рекомендаций и предложений, направленных на повышение качества исполнения бюджетных полномочий ГАСФБ, так и путем осуществления регулярного мониторинга исполнения указанных планов.

Новый этап развития методологии оценки качества ФМ характеризуется:

- минимизацией субъективных оценок и неоднозначности толкования результатов;
- дифференциацией набора показателей в зависимости от видов расходов;
- введением корректирующих коэффициентов для учета динамики показателя операционной эффективности;
- наличием показателей, характеризующих подходы к организации ВФК и ВФА;
- установлением порядка реализации результатов мониторинга [9].

В целом данные подходы позволят в большей степени взаимоувязать мониторинг качества ФМ с системой внутреннего финансового контроля и аудита, а также с проектными подходами и методами в государственном управлении.

Для реализации обозначенных в статье подходов, на наш взгляд, необходимо принять ряд мер, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, с применением инструментов мониторинга качества ФМ.

Первое. Провести обсуждение разработанных подходов к проведению мониторинга качества ФМ и путей их использования, обмен опытом и анализ лучшей практики в данной сфере с привлечением международных организаций и внешних экспертов, в том числе в рамках сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (*PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning*)²³⁸.

Второе. Счетной палате Российской Федерации, Федеральному казначейству и Минфину России с учетом результатов контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении ГАСФБ, а также результатов осуществления анализа внутреннего финансового контроля и аудита провести анализ используемых в мониторинге оценки качества ФМ показателей и направлений оценивания качества ФМ в целях полного и всестороннего охвата финансово-хозяйственной деятельности ГАСФБ. Такой анализ, с одной стороны, позволит улучшить методику проведения мониторинга качества ФМ, а с другой стороны, будет способствовать формированию ГАСФБ качественных планов, направленных на повышение качества ФМ.

Третье. Предусмотреть в методике оценки качества ФМ показатели, направленные на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита в ГАСФБ и охватывающие не только выполнение процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюд-

²³⁸ Официальный сайт PEMPAL <<http://www.pempal.org/?lang=ru>>.

жетной отчетности, но и иные полномочия ГАСФБ, в частности, планирование, осуществление и использование результатов государственных закупок (товары, работы, услуги, полученные ГАСФБ), формирование и контроль выполнения государственных заданий, своевременность и обоснованность предоставления субсидий, межбюджетных трансфертов и бюджетных инвестиций, сокращение дебиторской задолженности и т.д.

Четвертое. С учетом международного опыта проведения оценки качества ФМ полагаем возможным включение в программные документы, в том числе в ведомственные целевые показатели деятельности ГАСФБ, критериев, связанных с результатами оценки качества ФМ. Таким образом, должен быть проведен анализ не только достижения целей, поставленных перед органом власти, но и «стоимости» достижения этих целей, т.е. соотношения объема и результатов использования бюджетных средств. Также показатели качества ФМ ГАСФБ могут быть включены в целевые показатели деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Пятое. Федеральному казначейству осуществлять ежегодную проверку реализации планов мероприятий по повышению качества ФМ в тех ГАСФБ, которые имеют низкое качество ФМ, в целях подготовки рекомендаций по повышению качества выполнения бюджетных полномочий этими ГАСФБ. При этом результаты проверки и отчеты руководителей соответствующих органов могут быть рассмотрены на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Шестое. Установить более жесткие требования при составлении и исполнении федерального бюджета, формировании и внешней проверке бюджетной отчетности для ГАСФБ с качеством ФМ ниже среднего уровня.

Седьмое. Рекомендовать финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований применять (в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России) оценку качества ФМ главных администраторов средств региональных и местных бюджетов при оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами.

Восьмое. Начать разработку и внедрение системы оценки качества ФМ государственных и муниципальных учреждений с последующим включением этих оценок в систему оценки качества ФМ соответствующих ведомств.

Библиография

1. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов России А.М. Лаврова. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 5–8.
2. Бенгтссон П.-У., Кьерф Т., Бруно Й. Рейтинг финансово-административной способности учреждений. Шведско-российский проект сотрудничества, 2004.
3. Financial Management Ratings. The Swedish National Financial Management Authority. <<http://www.esv.se/english/financial-management/>>.

4. Introducing Public Sector Financial Management. The Purpose of New Zealand's Public Sector Financial Management System and the Structures within which it Operates. <<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit/pit-ch1.pdf>>.
5. *Graham A.* Public Sector Financial Management for Managers. CANADEM, 2011. <<http://canadem.ca/documents/Public%20Sector%20Financial%20Management%20for%20Managers.pdf>>.
6. *Бычков С.С., Болдырь А.А., Лавров А.М.* Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
7. *Бычков С.С., Ястребова О.К., Смородинов О.В.* Мониторинг качества финансового менеджмента в программном бюджетировании. Государственный университет Минфина России // Финансовый журнал. 2012. № 2. С. 49–60.
8. COSO Internal Control — Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.
9. *Романов С.В.* О развитии систем внутреннего финансового контроля и аудита как элемента финансового менеджмента в федеральных органах власти. Официальный сайт Минфина России. <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/gov_control/20171120/#ixzz55BovF7bE>.
10. *Бычков С.С.* О новой системе оценки качества финансового менеджмента и ее гармонизации с системами ВФК и ВФА. Официальный сайт Минфина России. <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/Bychkov_SS.pdf>.

ЗАЧЕМ ОЦЕНИВАТЬ КАЧЕСТВО ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА?

Ответ на этот вопрос зависит от того, каким образом мы хотим влиять на качество финансового менеджмента.

Самый простой вариант — нормативно установить четкие, проверяемые требования к финансовому менеджменту публично-правовых образований, органов исполнительной власти или организаций, оказывающих бюджетные услуги, и обеспечить контроль за их соблюдением. Для решения этой задачи нужна не оценка (мониторинг) качества финансового менеджмента, а система контроля, способная выявлять и по возможности предотвращать нарушения этих требований. В том или ином виде такая система существует во всех странах, более того, ее наличие является одним из необходимых элементов любой системы управления общественными финансами.

Однако достаточно ли такой системы для поддержания и, самое главное, для повышения качества финансового менеджмента в государственном секторе? Скорее всего, нет.

Во-первых, однозначно сформулировать проверяемые требования можно лишь для относительно простых, стандартных бизнес-процессов. В этих случаях современные информационные системы успешно обеспечивают соблюдение единых стандартов и (или) генерируют информацию, необходимую для последующего контроля. Однако для более сложных, требующих принятия управленческих решений случаев сформулировать однозначные требования практически невозможно.

Во-вторых, единые требования (стандарты) должны быть реально соблюдаемыми, т.е. установлены на некоем минимально приемлемом для всех объектов контроля уровне. Конечно, со временем они могут повышаться, но это длительный процесс. Если ограничиться только ими, у объектов контроля будет только 2 состояния: соблюдаются или не соблюдаются минимальные требования, без информации, необходимой для выявления проблем либо определения и распространения лучших практик, никак не описанных в нормативных документах.

Поэтому хорошая система оценки (мониторинга) качества финансового менеджмента лишена этих ограничений и может дополнить (но не заменить) систему контроля, снабжая ее информацией для применения риск-ориентированных методов и своевременного выявления узких мест и «точек роста».

Как было показано выше, логика бюджетных реформ «подталкивает» к установлению определенной степени самостоятельности «администраторов» финансовых ресурсов при соблюдении «жестких» бюджетных ограничений. Качество финансового менеджмента — один из элементов таких ограничений, поскольку оценка реального финансового состояния «администратора» возможна лишь при условии, что они соблюдают хотя бы рамочные, но общие для всех требования (т.е. являются «сопоставимыми» объектами контроля).

Поэтому установление, развитие и оценка (мониторинг) дополнительных, имеющих аналитический характер индикаторов и формулировок, описывающих качество финансового менеджмента в государственном секторе, является самостоятельным направлением бюджетных реформ.

«Мы можем управлять лишь тем, что можем измерить (оценить)» (П. Друкер, один из лидеров теории менеджмента). А раз финансовые органы (именно они являются «носителями» идеологии финансового менеджмента) хотят управлять качеством финансового менеджмента в государственном секторе, будь то соблюдение единых для всех минимальных стандартов или поддержка выработки и распространения лучшей практики, им нужно уметь оценивать качество финансового менеджмента.

Оценить качество чего бы то ни было — очень непростая задача. Тем более оценить качество менеджмента, т.е. управления — воздействия на что-то или использования чего-то (в данном случае финансовых ресурсов) для достижения заданных целей. А что это за цели, как измерить их достижение, можно ли ради этого пренебречь установленными процедурами? Для упрощения можно считать, что поддержание или повышение качества финансового менеджмента в государственном секторе (т.е. там, где цели трудно

формализуемы, а для их достижения используются «чужие» деньги) является самоцелью.

Таким образом, для оценки (мониторинга) его качества необходимо сформулировать более-менее однозначные формулировки или значения показателей, всеми признанные в качестве характеристик «лучшей практики», к которой все должны стремиться, не углубляясь при этом в вопросы «а почему именно эти формулировки (показатели?» (потому что так все договорились) или «а что мне это даст?» (ничего, кроме определенной степени уверенности со стороны финансовых органов, что общественные средства используются по понятным и прозрачным правилам и процедурам).

При всей условности результатов такого мониторинга они, во-первых, могут быть (или, точнее, при должных усилиях со временем могут стать) вполне информативными как для субъектов, так и для объектов мониторинга и, во-вторых, не требуют значительных временных затрат (особенно если необходимая информация и так собирается и анализируется). Но их практическая значимость для выработки и реализации конкретных управленческих решений зависит от позиции объекта мониторинга. В общем случае чем более «жесткие» бюджетные ограничения — тем больше объективная заинтересованность объекта мониторинга (или даже «самомониторинга») повышать качество финансового менеджмента.

ПЕРСПЕКТИВЫ «ОПТИМАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ»

Итак, в трех, казалось бы, совершенно разных сферах бюджетных реформ (межбюджетных отношений, бюджетного процесса и оказания бюджетных услуг) происходили или происходят схожие процессы (см. «Логика бюджетных реформ», табл. 1 на с. 16):

разграничение полномочий между «регулятором» (Российская Федерация, законодательные и/или высшие исполнительные органы власти, органы исполнительной власти) и «администраторами» финансовых ресурсов (соответственно, субъекты Федерации / муниципальные образования, органы исполнительной власти, организации — поставщики бюджетных услуг);

обеспечение определенной степени **финансовой автономии** (самостоятельности, а значит, и ответственности) «администраторов» финансовых ресурсов;

определение **правил распределения финансовых ресурсов** (нормативов доходов и межбюджетных трансфертов, «потолков» расходов на основе концепции расходных обязательств, нормативов затрат на оказание услуг);

поддержание **конкуренции** (за инвестиции/доходы, бюджетные ассигнования на госпрограммы, потребителей бюджетных услуг, «приносящих» субсидии из бюджетов);

переход от «мягких» (возможность и заинтересованность «регулятора» изымать ресурсы «администраторов» с неформальным оказанием финансовой поддержки) **к «жестким»** (защита «администраторов» от таких действий «регулятора» с полной их ответственностью за свое финансовое состояние) **бюджетным ограничениям**;

поддержание определенного уровня **качества финансового менеджмента**, включая стимулы и возможности для его повышения.

Таким образом, в этих сферах происходила или происходит не просто «бюджетная децентрализация», а «**оптимальная бюджетная децентрализация**», отличающаяся от первой установлением стабильного, закреплённого правовыми актами и не являющегося предметом «переговоров» баланса между полномочиями «регулятора» и «администраторов», конкурентной средой и «жесткими» бюджетными ограничениями для «администраторов» финансовых ресурсов.

Разумеется, это не более чем логическая модель, имеющая, как и любая модель, ряд допущений, оговорок и исключений из общих правил. Тем не менее ее можно использовать как минимум для трех практических целей.

Во-первых, для **«уравновешивания» альтернативной ей модели «бюджетной централизации»**. При сохранении прежних или возникновении новых проблем обычно предлагается применить именно вторую, более простую и обещающую «быстрые» результаты, модель — «навести порядок, ввести или ужесточить единые требования, установить централизованный контроль, повысить наказания» и т.д. Иногда такой подход вполне оправдан. Но даже в этих случаях его нельзя применять «автоматически», без сопоставления с альтернативным вариантом в логике «оптимальной бюджетной децентрализации». Можно верить в эффективность «централизации» или «децентрализации», но нельзя всегда и во всем, без обсуждения альтернативы, полагаться только на одну из них. Исходя из приведенных выше аргументов, для решения тех или иных бюджетных проблем (либо в целом при проектировании бюджетных реформ) следовало бы начинать с более сложного, но и потенциально более эффективного подхода в логике «оптимальной бюджетной децентрализации» и лишь затем обращаться к логике «бюджетной централизации» (а не наоборот, как это обычно имеет место, причем до логики «оптимальной бюджетной децентрализации» иногда даже и не добираются, останавливаясь на более-менее подходящем варианте «централизации»).

Во-вторых, для **планирования или оценки бюджетных реформ** в рассмотренных выше сферах. Как аргументировалось выше, большинство недостатков или ограничений нынешней системы межбюджетных отношений, бюджетного процесса или оказания бюджетных услуг прямо или косвенно обусловлены неполной реализацией модели «оптимальной бюджетной децентрализации», в том числе несоблюдением «жестких» бюджетных ограничений для «администраторов» финансовых ресурсов. Комплексные реформы или точечные меры должны проверяться с точки зрения их соответствия этой модели и требованиям. Можно, конечно, оспаривать такой подход исходя из «пагубности» любой децентрализации, но эта принципиальная развилка должна быть пройдена намного раньше — при выборе базовой модели межбюджетных отношений, бюджетного процесса и оказания бюджетных услуг (что было сделано в 2000-х годах).

В-третьих, для **планирования или оценки других бюджетных реформ**. Похоже, что логика «оптимальной бюджетной децентрализации» применима не только к межбюджетным отношениям, бюджетному процессу и оказанию бюджетных услуг, но и, например, к обеспечению устойчивости бюджета, социальной поддержке населения, бюджетной поддержке отраслей экономики, государственным (муниципальным) закупкам (табл. 1).

Безусловно, применительно к этим сферам переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям требует специального исследования, однако в качестве первого приближения (гипотезы) он может означать:

Таблица 1

Дополнительная матрица «оптимальной бюджетной децентрализации»

| | Устойчивость бюджета | Социальная поддержка населения | Государственная поддержка экономики | Государственные (муниципальные) закупки |
|---|--|-----------------------------------|-------------------------------------|---|
| «Регулятор» («центр») | Экономика | Органы государственной власти ППО | Органы исполнительной власти ППО | Минфин и ФАС России |
| «Администраторы» финансовых ресурсов | Правительство России | Домохозяйства | Предприятия | Заказчики |
| Исходное состояние | (Как правило) «мягкие» бюджетные ограничения для «администраторов» финансовых ресурсов | | | |
| Обеспечение автономии «администраторов» | Бюджетный кодекс | Социальное законодательство | Гражданский кодекс | № 44-ФЗ |
| Распределение ресурсов | «Бюджетные правила» | Нуждаемость | Правила предоставления субсидий | Планирование закупок |
| Конкурентная среда | Экономический рост | Обусловленность поддержки | Контроль за достижением результатов | Мониторинг закупок |
| Цель | (В основном) «жесткие» бюджетные ограничения | | | |

Источник: Составлено автором.

для обеспечения **устойчивости бюджета** — установление и соблюдение «бюджетных правил», позволяющих накапливать резервы в периоды благоприятной внешней конъюнктуры цен на экспортные товары и использовать их в случае снижения доходов бюджета от экспортируемых товаров, что обеспечивает условия для устойчивого экономического роста;

для **социальной поддержки населения** — использование объективных и проверяемых критериев и условий ее предоставления, позволяющих оказывать социальную поддержку четко определенным категориям граждан с ее ориентацией на конечные результаты социальной политики и минимизацией «иждивенчества»;

для **государственной поддержки экономики** — установление и соблюдение прозрачных и объективных правил отбора получателей государственной поддержки (субсидий, инвестиций, налоговых льгот) при условии конкуренции за государственную поддержку и достижении ими заявленных результатов, ориентированных на конечные результаты экономической политики и не искажающих рыночные механизмы;

для **государственных (муниципальных) закупок** — установление баланса между едиными правилами и полномочиями заказчиков при отборе поставщиков, обеспечивающих стимулы для повышения конкурентности и прозрачности закупок при минимизации издержек их администрирования и контроля.

Таким образом, **логика «оптимальной бюджетной децентрализации» может оказаться применимой** не только к рассмотренным в данном сборнике, но и к **более широкому кругу бюджетных реформ.**

Более того, сходная методология, вероятно, применима к любым более или менее сложным управленческим системам.

Полностью централизованных управленческих систем не существует. Бывают системы с «оптимальной» и «неоптимальной» (и даже «вредной») децентрализацией принятия и реализации управленческих решений. При этом основные отличия между ними вовсе не в том, какой объем полномочий находится у условного «центра», а какой — у его «агентов». Конечно, крайние значения (например, концентрация, условно, более 80% полномочий у центра или у агентов) повышают вероятность возникновения «неоптимальной», недостаточной или избыточной, децентрализации. Однако любые промежуточные значения могут означать как «оптимальную», так и «неоптимальную» децентрализацию, для выявления которых нужен специальный анализ.

Как показано выше, качество децентрализации любой системы управления определяется **прозрачностью и стабильностью разграничения полномочий, конкурентной средой и «жесткостью» финансовых ограничений.**

Именно на это прежде всего нужно ориентировать реформы, направленные на повышение эффективности систем управления. И лишь затем есть смысл рассматривать варианты перераспределения полномочий между

условными «уровнями» управления, которые сами по себе и в отрыве от качества децентрализации не только не повысят эффективность управления, но и с высокой вероятностью приведут к его снижению, «уходу в тень» существующих и возникновению новых проблем и ограничений.

Хочется надеяться, что представленный анализ бюджетных реформ 2000–2010-х годов, опирающийся на логику «оптимальной бюджетной децентрализации», послужит отправной точкой для формирования и применения более широкой концепции **«оптимальной управленческой децентрализации»**. По моему мнению, основанному в том числе на практическом опыте разработки и реализации этих реформ, только в ее рамках возможно постепенное формирование «каркаса» управленческой системы, способной гибко адаптироваться к новым вызовам, вырабатывать и достигать долгосрочные цели государственной политики, создавать предпосылки для ключевого условия современного экономического развития — наращивания социального капитала, включающего в том числе умение и заинтересованность политиков, государственных и муниципальных служащих, менеджеров государственного сектора эффективно взаимодействовать друг с другом для достижения конкретных общественно значимых результатов.

Приложение

ПРОГРАММЫ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ²³⁹

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1999–2001 гг.²⁴⁰

1. Общая характеристика и основные проблемы существующей системы межбюджетных отношений

Действующая система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 г., создала предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Российской Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе. Однако процесс реформирования остался незавершенным. Ежегодные корректировки были незначительными и непоследовательными. Использование в качестве точки отсчета бюджетных расходов дореформенного 1991 г. с последующим доведением их до года, принимаемого за базовый по доходам, расширяет возможности субъективных решений.

Не в полной мере обоснованы и закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы.

Не уделяется должного внимания вопросу совершенствования других, кроме трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее — ФФПР), форм финансовой поддержки из федерального бюджета. Отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ.

Нет учета институциональных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов.

Не решены вопросы усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов.

²³⁹ *Источник:* Правовая система «КонсультантПлюс».

²⁴⁰ Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862.

Не сформирована нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

Все это не способствует сокращению дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации, снижению объема встречных финансовых потоков.

Трансферты из ФФПР определяются с учетом текущих расходов и не оказывают влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций.

Наряду с нерешенностью по объективным причинам вопросов межбюджетных отношений большое влияние на обострение противоречий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а последних — с органами местного самоуправления оказывает принятие законов без определения источников финансирования.

2. Основные цели, принципы и задачи реформирования межбюджетных отношений

Реформа межбюджетных отношений должна обеспечивать:

- повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации;

- выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней;

- создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации должны основываться на следующих основных принципах:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений;

- самостоятельность бюджетов разных уровней;

- законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности и доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- объективно обусловленное и транспарентное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

- единство бюджетной системы.

В целях устранения существующих недостатков и реформирования межбюджетных отношений на 1999 г. и последующие годы необходимо решить следующие задачи:

- повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов;

- сокращение дотационности и количества дотационных территорий;

- минимизация встречных финансовых потоков;

- обусловленность выделения средств и повышение контроля и ответственности за их использование регионами;

- обеспечение дополнительной финансовой поддержки высокодотационных территорий;

- создание механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий;

использование режимов совместного финансирования за счет средств федерального и бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации отдельных программ и проектов;

повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов;

обеспечение взаимной увязки межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

обеспечение соответствия федеральному законодательству соглашений по вопросам межбюджетных отношений, подписанных в рамках договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Важнейшей предпосылкой для решения этих задач и достижения целей реформы межбюджетных отношений является реализация мер, направленных на стабилизацию экономической и финансовой ситуации, обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджетной системы, возобновление экономического роста и повышение инвестиционной активности.

3. Основные направления реформы межбюджетных отношений

3.1. Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней

Оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам будут базироваться на следующем разграничении расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Исключительно из федерального бюджета финансируются расходы на:

- обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общедо федеральных интересах;
- национальную оборону и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственную поддержку атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов государственной власти;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
- компенсацию государственным внебюджетным фондам выплаты пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;

обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или к уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;

обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

проведение выборов и референдумов Российской Федерации;

реализацию федеральной инвестиционной программы;

финансовую поддержку субъектов Российской Федерации;

прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий федеральных органов государственной власти.

Исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются расходы на:

обеспечение деятельности органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации;

формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;

осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

содержание и развитие дорожной сети регионального значения;

обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации;

обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;

проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;

обеспечение реализации региональных целевых программ;

оказание финансовой помощи местным бюджетам;

обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;

компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, приводящих к увеличению бюджетных расходов или к уменьшению доходов местных бюджетов;

прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий субъектов Российской Федерации.

Исключительно из бюджетов муниципальных образований финансируются расходы на:

содержание органов местного самоуправления;

формирование муниципальной собственности и управление ею;

организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

содержание муниципальных

органов охраны общественного порядка;

организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;

- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений;

- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;

- обслуживание и погашение муниципального долга;

- целевое дотирование населения;

- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

- решение прочих вопросов местного значения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований финансируются расходы на:

- государственную поддержку отраслей промышленности (кроме атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;

- обеспечение правоохранительной деятельности;

- обеспечение противопожарной безопасности;

- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-исследовательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;

- обеспечение социальной защиты населения;

- обеспечение охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов;

- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;

- развитие рыночной инфраструктуры;

- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;

- обеспечение деятельности средств массовой информации;

- финансовую помощь другим бюджетам;

- прочие вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В 1998 г. будет проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов и регламентирующих их нормативных правовых актов. По результатам этой работы в 1999 г. в федеральном законодательстве, а также в договорах и соглашениях с субъектами Российской Федерации будет конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней. Субъектам Российской Федерации будет рекомендовано, опираясь на федеральное законодательство и соглашения с федеральными органами государственной власти, не позднее 2000 г. завершить процесс законодательного закрепления расходов за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В 1998–2001 гг. будет осуществлен поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

На первом этапе (1998 г.) должны быть разработаны и представлены на утверждение Правительства Российской Федерации нормативы финансирования расходов

на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей.

На втором этапе (1999 г.) разрабатываются и утверждаются нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации.

На третьем этапе (начиная с 2000 г.) оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет полностью проводиться на нормативной основе. Субъектам Российской Федерации будет рекомендовано не позднее 2001 г. перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей бюджетов муниципальных образований.

Значения бюджетных нормативов будут базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Дифференциация нормативов по регионам будет производиться по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы будут использоваться только для расчетов финансовой помощи регионам и не должны предопределять уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Российской Федерации.

При распределении финансовой помощи субъектам Российской Федерации будет учитываться отношение обоснованной (нормативной) бюджетной потребности региона (в расчете на душу населения) к средней (минимальной) обоснованной потребности по субъектам Российской Федерации — индекс бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов показывает, на сколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

3.2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации

Разграничение доходных источников формирования федерального, региональных и местных бюджетов будет определяться:

в части введения налогов и установления налоговых полномочий — Налоговым кодексом Российской Федерации, а до его вступления в силу — Федеральным законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», федеральными законами об отдельных налогах;

в части разделения налоговых поступлений и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней, установления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов — в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации, в законах о федеральном бюджете, Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в других федеральных законах, в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В налоговом законодательстве будет установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, орга-

нами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В качестве федеральных налогов будут определены:

налог на добавленную стоимость (НДС);

налог на прибыль (доход) предприятий и организаций;

налог на доход от капитала;

подходный налог с физических лиц;

акцизы на минеральное сырье;

акцизы на отдельные виды товаров и услуг;

таможенная пошлина;

налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;

налог за пользование недрами;

сбор за право пользования объектами животного мира, водными, биологическими ресурсами;

водный налог;

лесной налог;

налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

экологический налог;

государственная пошлина;

федеральные лицензионные сборы.

Кроме того, федеральным законодательством будут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельскохозяйственные предприятия.

Субъектам Российской Федерации будет предоставлено право вводить на территории данного субъекта Российской Федерации следующие региональные налоги:

налог на имущество предприятий и организаций;

дорожный налог;

транспортный налог;

налог с продаж;

налог на игровой бизнес;

региональные лицензионные сборы.

Помимо перечисленных налогов, субъекты Российской Федерации будут иметь право вводить региональный налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. В федеральном законодательстве будут предусмотрены нормы, обеспечивающие зачисление основной части поступлений от данного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах законодательно установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы.

Органам местного самоуправления будет предоставлено право вводить на территории соответствующего муниципального образования следующие местные налоги:

земельный налог;

налог на имущество физических лиц;

налог на наследование и дарение;

налог на рекламу;

местные лицензионные сборы.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации будет производиться

по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на 3 года.

Для 1999–2001 гг. будут установлены базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации от:

налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации;

налога на прибыль предприятий;

подходного налога с физических лиц;

акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории Российской Федерации;

акцизов на остальные товары, производимые на территории Российской Федерации (за исключением акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили);

других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами должно проводиться на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года.

В целях повышения самостоятельности территориальных бюджетов, сокращения их дотационности и стимулирования самозарабатываемости бюджетных средств сверх доли НДС, закрепленной на постоянной основе за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (местными бюджетами), может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПР (фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Правительством Российской Федерации при необходимости будут внесены в Государственную Думу поправки к действующему законодательству, обеспечивающие уплату налогов по месту фактической деятельности предприятий и организаций, их филиалов и обособленных подразделений.

В целях расширения возможностей федерального бюджета по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов начиная с 1999 г. налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц — крупнейших налогоплательщиков (по специальному перечню), будут целиком зачисляться в федеральный бюджет. В этих же целях в налоговое и бюджетное законодательство будут внесены изменения, обеспечивающие повышение централизации рентных платежей для их последующего распределения по регионам.

3.3. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

Назначение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) — выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет распределяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты и социальные нормативы по вопросам местного значения.

Общий объем средств ФФПР будет определяться по утверждаемому федеральным законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых

поступлений в федеральный бюджет (за исключением ввозных пошлин) исходя из возможностей федерального бюджета.

Часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики формирования и распределения соответствующих средств федерального бюджета.

Расчет трансфертов ФФПР на 1999 финансовый год будет проводиться на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов Российской Федерации, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов будет предоставлено субъектам Российской Федерации, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. Уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации, до которого будет проводиться выравнивание, будет устанавливаться исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР.

Расчет трансфертов ФФПР будет проводиться в следующей последовательности:

1-й этап — определение душевого дохода (собственных доходов и отчислений от регулирующих доходных источников) консолидированного бюджета каждого субъекта Российской Федерации по формуле:

$$\text{Ддуш.}i = \text{Д}i / \text{Ч}ni,$$

где $\text{Д}i$ — объем доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

$\text{Ч}ni$ — численность населения данного субъекта Российской Федерации (по состоянию на 1 января 1998 г.).

При расчете трансфертов на 1999 г. за базу доходов регионов будут приняты согласованные с субъектами Российской Федерации показатели, исчисленные исходя из отчетных данных за 1997 г., скорректированные по условиям 1999 г. (изменение налогового и бюджетного законодательства).

В дальнейшем при расчетах финансовой помощи субъектам Российской Федерации будут учитываться оценки налогового потенциала территорий и уровня его использования. В целях формирования необходимой для этого информационно-методической базы Министерству экономики и Министерству финансов Российской Федерации будет поручено разработать методику составления финансовых балансов субъектов Российской Федерации; Министерству экономики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и Госналогслужбе Российской Федерации — методику оценки нормативной налогооблагаемой базы (валовых налоговых ресурсов) территорий; Госкомстату России — усовершенствовать методику и порядок расчета валового регионального продукта по субъектам Российской Федерации.

2-й этап — определение индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов (далее — ИБР) рассчитывается для регионов или их групп по единой методике (формуле) на основе объективных параметров, позволяющих привести удельные бюджетные доходы субъектов Российской Федерации к сопоставимым условиям (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т.д.).

После утверждения Правительством Российской Федерации комплекса бюджетных нормативов для оценки расходных полномочий бюджетов субъектов Российской

Федерации по основным отраслям бюджетного финансирования расчет индексов бюджетных расходов будет основываться на интегрированном учете бюджетных нормативов.

3-й этап — приведение с помощью индекса бюджетных расходов доходных показателей бюджетов субъектов Российской Федерации к сопоставимым условиям. Для каждого субъекта Российской Федерации рассчитывается приведенный душевой бюджетный доход:

$$Дпр.i = Ддуш.i / ИБРi,$$

где $Ддуш.i$ — фактический душевой доход по данному региону в базовом году, скорректированный с учетом условий планируемого года;

$ИБРi$ — индекс бюджетных расходов по группе регионов, в которую входит данный субъект Российской Федерации.

4-й этап — расчет трансфертов и долей регионов в ФФПР.

Право на получение трансферта имеют субъекты Российской Федерации, доля которых в ФФПР, определенная в результате расчетов, оказывается больше нуля. Трансферты распределяются таким образом, чтобы довести показатель приведенного бюджетного дохода на душу населения регионов, получающих трансферты, до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня.

Расчеты проводятся следующим образом. Сначала производится поиск региона с минимальным среди всех регионов приведенным душевым доходом и региона, следующего за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Данная сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный ранее для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом, после первой итерации для региона с минимальным приведенным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона, участвующего в расчете.

В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. В каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю.

Далее определяются доли регионов в ФФПР, которые подлежат утверждению в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1999 г.». Доля региона рассчитывается как отношение суммы финансовой помощи, определенной в результате расчетов, к общему объему проектируемого ФФПР.

3.4. Инвестиционная поддержка развития регионов

Избирательная инвестиционная поддержка регионов будет осуществляться по двум направлениям: социальному (в рамках Фонда регионального развития, в основном на безвозвратной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития Российской Федерации, в основном на возвратной основе).

Фонд регионального развития (далее — ФРР) представляет собой методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных, ныне разрозненных капиталовложений. В рамках ФРР осуществляется консолидация

расходов федерального бюджета (в том числе по реализации федеральных целевых программ), которые направлены на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гарантий.

Обязательным условием для выделения средств ФРР по данному направлению является разработка органами власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.

Распределение средств ФРР должно осуществляться с учетом объективно обусловленных различий в бюджетных потребностях регионов по основным направлениям бюджетных расходов. При этом учитываются природно-географические и социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации, влекущие за собой специфику расходов региональных бюджетов.

Для этого:

1. Определяется количество объектов социальной инфраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта Российской Федерации для реализации на его территории предусмотренных федеральным законодательством государственных услуг. В этих целях федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе выработанных нормативов обеспеченности объектами социальной инфраструктуры рассчитывается их необходимое количество, согласовываются данные о фактическом наличии данных объектов, степени их изношенности и т.д.

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, претендующие на получение средств ФРР, заключают с Министерством экономики Российской Федерации соглашение о плане инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации.

3. Рассчитывается потребность в капиталовложениях в социальную инфраструктуру каждого субъекта Российской Федерации. При этом учитываются социально-экономические и природно-географические особенности регионов, которые влекут за собой изменения потребности в капиталовложениях.

4. В соответствии с возможностями бюджетной системы и ресурсами ФРР определяется, в какой мере может быть удовлетворена указанная бюджетная потребность, и устанавливается максимальная сумма капиталовложений из федерального бюджета в социальную инфраструктуру каждого из субъектов Российской Федерации.

Выделение средств из ФРР на развитие социальной инфраструктуры регионов осуществляется по заявкам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представляющих их в установленном Правительством Российской Федерации порядке, в пределах максимальной доли данного региона в ФРР.

Правительство Российской Федерации рассматривает представленные заявки и определяет долю финансирования, которое будет осуществляться по социальному направлению ФРР. При этом доля федерального бюджета не может превышать 50% общего объема финансирования проекта (программы). Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов Российской Федерации и других источников.

Выделение средств из федерального бюджета осуществляется пропорционально расходам на реализацию проекта (программы) из бюджетов субъектов Российской Федерации и других источников финансирования. Выделение средств из ФРР до

этого запрещается. В случае если заявки субъектов Российской Федерации не исчерпывают их предельных долей в ФРР, средства из федерального бюджета выделяются только в размере поступивших заявок или освоения средств.

В целях выравнивания диспропорций в уровне экономического развития территорий при распределении средств Бюджета развития Российской Федерации при прочих равных условиях приоритет будет отдаваться экономически эффективным проектам и программам, обеспечивающим повышение производственного и налогового потенциала дотационных регионов. Отбор проектов и программ для кредитования будет производиться на конкурсной основе Министерством экономики Российской Федерации. В качестве одного из важнейших критериев при выделении государственных инвестиций должно использоваться предоставление регионом документально оформленного обязательства на сокращение в будущем передаваемых трансфертов на текущее финансирование (с указанием конкретных сумм по годам).

4. Оздоровление региональных и муниципальных финансов

4.1. Стимулирование повышения доходов и сокращения расходов

Повышение заинтересованности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в наращивании собственных доходов, рационализации бюджетных расходов, сокращении зависимости от финансовой помощи, обеспечении сбалансированности бюджетов, росте эффективности управления финансами будет обеспечиваться путем:

- формирования унифицированных механизмов межбюджетных отношений, не допускающих субъективизма и индивидуальных согласований;

- четкого законодательного закрепления бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней;

- отказа от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования;

- расширения налоговых полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рамках единого налогового пространства;

- применения стабильных базовых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- обеспечения поступления налоговых платежей дочерних компаний, филиалов и подразделений предприятий и организаций в соответствующие территориальные бюджеты;

- создания объективной, стабильной и транспарентной системы финансовой поддержки территориальных бюджетов на основе сопоставления их объективных (нормативных) бюджетных потребностей и налогового потенциала;

- внедрения принципа обусловленности предоставления финансовой помощи;

- разделения текущей и инвестиционной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- усиления контроля за полнотой и целевым характером использования финансовой помощи с учетом обоснованности бюджетных расходов дотационных регионов;

- создания в составе федерального бюджета Фонда развития региональных финансов;

- формирования правовых гарантий для безусловного выполнения финансовых обязательств участниками межбюджетных отношений;

обеспечения единства экономического пространства, гарантий для свободного перемещения товаров, капиталов, населения между регионами.

4.2. Обусловленность предоставления финансовой помощи

Условия предоставления и использования финансовой помощи из федерального бюджета будут устанавливаться федеральным законодательством, а также соглашениями между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве условия получения финансовой помощи из федерального бюджета может быть определено проведение ревизии бюджета субъекта Российской Федерации. При получении субъектом Российской Федерации финансовой помощи в объеме, превышающем 50% расходов его консолидированного бюджета, ревизия должна проводиться в обязательном порядке.

Начиная с 1999 г. финансовая помощь, предоставляемая субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, будет использоваться под контролем территориальных органов Федерального казначейства и федеральных контрольных органов.

Субъект Российской Федерации, получающий финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, не имеет права:

- ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, в лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;

- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов соответствующего бюджета;

- предоставлять государственные гарантии в размере более 5% бюджетных расходов.

Обязательными условиями для выделения средств из ФФПР являются:

- перевод с 2000 г. исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на казначейское исполнение через территориальные органы Федерального казначейства;

- при наличии в субъекте Российской Федерации задолженности по выплате заработной платы в бюджетной сфере — использование трансфертов под контролем территориальных органов Федерального казначейства и федеральных контрольных органов только для погашения этой задолженности, а также погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- наличие у субъекта Российской Федерации программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.

Вопросы предоставления субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи, получения и пролонгации бюджетных ссуд будут рассматриваться при соблюдении субъектами Российской Федерации условий соглашений об оздоровлении государственных финансов и оказании финансовой помощи из федерального бюджета.

4.3. Фонд развития региональных финансов

Фонд развития региональных финансов (далее — ФРРФ) создается для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ.

Источниками образования ФРРФ будут кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства, определяемые Правительством Российской Федерации.

Средства ФРРФ будут выделяться субъектам Российской Федерации, а в отдельных случаях и крупным городам на возвратной основе. Право на получение этих средств будут иметь регионы и крупные города, успешно осуществляющие меры по финансовому оздоровлению (отказ от неденежных форм исполнения бюджетов, переход на казначейскую систему, внедрение систем управления государственным и муниципальным долгом, реструктуризация задолженности предприятий и бюджетных обязательств, использование конкурсного распределения государственного и муниципального заказа, ликвидация внебюджетных фондов, не предусмотренных федеральным законодательством, и т.д.) и активно проводящие экономические реформы (сокращение дотирования жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики, снижение перекрестного субсидирования тарифов, установление стабильной и транспарентной системы взаимоотношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований и т.д.).

В первую очередь в число участников предполагается включить бездотационные и низкодотационные регионы, регионы, создающие благоприятные предпосылки и условия для экономического развития, имея в виду скорейшее достижение ими финансовой самостоятельности и повышение кредитоспособности.

Наряду с кредитованием регионов из средств ФРРФ предполагается с целью усиления стимулирующего воздействия использовать другие финансовые источники и рычаги: инфраструктурные кредиты Международного банка реконструкции и развития, распределяемые между регионами, кредиты Европейского банка реконструкции и развития на проектное финансирование под гарантии регионов, доступ на внутренний и внешний рынок ценных бумаг.

Кроме кредитной составляющей, ФРРФ будет иметь компонент технической помощи для работы по следующим направлениям:

методическая помощь органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по управлению финансами (среднесрочный финансовый план, программы заимствований, бюджетные процедуры, финансовая отчетность и др.), проведению реформ муниципальных служб, планированию и осуществлению инвестиций в отрасли инфраструктуры и т.п.;

совершенствование налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

обучение и подготовка кадров региональных и местных финансовых органов;

проведение мониторинга процессов экономических реформ и финансового оздоровления в регионах.

5. Ответственность участников межбюджетных отношений

В федеральном законодательстве будут установлены меры взаимной ответственности участников межбюджетных отношений за соблюдение своих финансовых обязательств. Соглашениями между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления могут вводиться дополнительные механизмы выполнения взаимных обязательств.

Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений, оговорив при этом порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов государственной власти, и меры ответственности Правительства Российской Федерации за выполнение обязательств в сфере межбюджетных отношений, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов Российской Федерации.

В целях устранения резкого превышения расходов над доходами вследствие принятия без определения источников финансирования федеральных законов, влекущих снижение доходов или увеличение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, Правительством Российской Федерации будут внесены в Государственную Думу проекты соответствующих федеральных законов о приостановлении действия федеральных законов, не имеющих финансового обеспечения для их реализации.

Для более полного учета финансовых ресурсов и взаимных финансовых обязательств будет предусматриваться ежегодное составление территориального разреза федерального бюджета.

В целях создания механизма, обеспечивающего выполнение субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями своих финансовых обязательств, Правительство Российской Федерации в 1998 г. внесет в Государственную Думу проект федерального закона о субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, находящихся в состоянии финансового кризиса.

Для обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов предусматривается, что Правительство Российской Федерации будет вправе в случаях нарушения отдельными субъектами Российской Федерации установленного законодательством Российской Федерации порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, а также порядка осуществления закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд применять к указанным субъектам Российской Федерации следующие санкции:

- приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям, дотациям, бюджетным ссудам и кредитам;

- прекращать выдачу лицензий на экспорт;

- приостанавливать выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и приобретения племенного скота;

- приостанавливать централизованные поставки продукции из государственных ресурсов.

В целях ускорения расчетов по трансфертам с субъектами Российской Федерации и сокращения встречных финансовых потоков Министерство финансов Российской Федерации на основании утвержденных долей (в процентах) субъектов Российской Федерации в ФФПР до 1-го числа каждого месяца финансирования будет оформлять и направлять в территориальные органы Федерального казначейства реестры по финансированию расходов из ФФПР на текущий месяц за счет доходов, поступающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. При несвоевременном или неполном перечислении трансфертов, соответствующих утвержденным

лимитам финансирования, Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство должны будут нести ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2005 г.²⁴¹

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (далее — Программа) направлена на достижение целей, поставленных в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации по развитию системы межбюджетных отношений, и реализацию соответствующих разделов Стратегии развития Российской Федерации на период до 2010 г. и Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу с учетом результатов выполнения Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.».

1. Необходимость и условия реализации Программы

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х годах реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации и особенно местные бюджеты (далее именуются региональными и местными бюджетами или территориальными бюджетами) перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-преж-

²⁴¹ Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584.

нему распределяется без четких критериев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее именуются органами власти субъектов и местного самоуправления) позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стали неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Нынешняя организация местного самоуправления, незавершенность процесса его становления, недостатки унаследованной системы административно-территориального устройства не позволяют провести полноценную, охватывающую все уровни бюджетной системы реформу, гарантирующую финансовую самостоятельность и ответственность муниципальных образований.

Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, к росту социальной и политической напряженности.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений.

2. Стратегия Программы

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна обеспечивать:

экономическую эффективность — создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы,

поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

бюджетную ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

социальную справедливость — выравнивание доступа граждан — независимо от места их проживания — к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Для достижения этих целей необходимо прежде всего обеспечить реализацию прав и обязанностей органов власти субъектов и местного самоуправления принимать — в рамках федерального законодательства — самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

До тех пор пока органы власти субъектов и местного самоуправления не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления за результаты своей финансовой и социально-экономической политики.

Одновременно для органов власти субъектов и местного самоуправления необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие указанные органы власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики.

В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров

финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности ее участников. Программа исходит из недопустимости применения для отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и/или предоставления финансовой помощи. Необходимо отказаться от подписания двусторонних соглашений по вопросам межбюджетных отношений. Действующие соглашения должны выполняться в части, не противоречащей федеральному законодательству и не нарушающей равноправия субъектов Российской Федерации.

Реализация Программы должна быть направлена на формирование и развитие системы бюджетного устройства, бюджетного регулирования, обеспечивающих оптимальное распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, сбалансированность бюджетов разных уровней, развитие экономического потенциала регионов и страны в целом, достижение компромисса между органами власти разных уровней на основе четкого разграничения налогово-бюджетных полномочий и ответственности.

Исходя из этого, основными задачами Программы являются:

- 1) упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- 2) четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;
- 3) четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- 4) формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- 5) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

3. Упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации

Общей предпосылкой для реализации Программы является упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации.

До 1995 г. существовало 3 уровня административно-территориального деления и, соответственно, 3 уровня бюджетной системы субъектов Российской Федерации: 1) региональный (субъектов Российской Федерации); 2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения; 3) городов районного значения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержит четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливает четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживается неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, в ряде субъектов Российской Федерации формально появились 2 уровня муниципальных образований, при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существуют 2 административных уровня, на которых осуществляется управление общественными финансами. Однако Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Это влечет за собой целый ряд существенных недостатков, которые блокируют развитие и бюджетной системы, и местного самоуправления.

Необходимо законодательно закрепить возможность субъектов Российской Федерации определять, в соответствии с общими принципами и установленными в федеральном законодательстве особенностями реализации местного самоуправления в г. Москве и Санкт-Петербурге, свое бюджетное устройство, в том числе с разделением местных бюджетов (за исключением бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и с разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий.

Исходя из этого, в федеральное законодательство должны быть внесены изменения и дополнения, обеспечивающие:

1) уточнение сферы вопросов местного значения (отнесение к вопросам местного ведения дошкольного и общего среднего образования, медицинского обслуживания, услуг культуры, физической культуры и спорта, организации предоставления коммунальных услуг, обслуживания жилого фонда и т.д.; резкое сокращение необходимости в делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий);

2) законодательное закрепление особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях разных типов (определение понятия «муниципальные образования разных типов (уровней)», принципа вхождения одного муниципального образования в состав другого муниципального образования, либо распространения юрисдикции двух и более муниципальных образований на одну и ту же населенную территорию, определение особенностей образования и определения территориального состава муниципальных образований разных типов и их взаимодействия друг с другом);

3) установление общих принципов и порядка наделения полномочиями муниципальных образований разных типов (определение минимального набора предметов ведения и полномочий, в том числе расходных и доходных, для муниципальных образований разных типов и уровней; рамочные принципы разграничения полномочий законодательством субъекта Российской Федерации и на договорной основе между органами местного самоуправления);

4) упорядочение, с учетом особенностей осуществления, местного самоуправления в г. Москве и Санкт-Петербурге, в других городах и городских агломерациях, территориальной организации местного самоуправления.

На основе этого в Бюджетном кодексе должна быть установлена возможность формирования в субъектах Российской Федерации местных бюджетов разных типов (уровней), определена сфера их расходных полномочий, отвечающая предметам ведения органов местного самоуправления, введены единые принципы формирования доходов местных бюджетов разных типов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Одновременно в Налоговом кодексе должны быть уточнены налоговые полномочия органов местного самоуправления.

В результате субъекты Российской Федерации должны получить возможность реализовать нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении законодательного разграничения расходных и доходных полномочий между муниципальными образованиями разных типов (уровней). При этом в федеральном законодательстве должны быть закреплены рамочные условия и четкие принципы такого разграничения (в том числе с предоставлением права муниципальным образованиям делегировать на договорной основе друг другу, а также их объединениям и ассоциациям часть своих полномочий), сформированы механизмы и стимулы, направленные на повышение эффективности бюджетных взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

4. Разграничение расходных полномочий

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений — четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (расходных полномочий). Широкая сфера расходов отнесена к сфере «совместного» финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению «нефинансируемых федеральных мандатов», на региональные и особенно местные бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Требования Бюджетного кодекса по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполняются, широкое распространение получили судебные иски к органам власти субъектов и местного самоуправления с последующим списанием средств с бюджетных счетов по исполнительным листам.

В результате органы власти субъектов и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) безнадежную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, — ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

четко разграничить на основе количественного анализа и единых принципов расходные полномочия между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократив в максимально возможной степени сферу совместных (пересекающихся) полномочий;

обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;

сократить, а в перспективе — ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

законодательно определить порядок изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и/или предоставлении источников финансирования передаваемых расходных обязательств.

В этих целях необходимо ввести в Бюджетный кодекс понятие «расходные полномочия» — права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

а) осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов);

б) обеспечивать их финансовыми средствами;

в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В общем случае необходимо стремиться к закреплению всех 3 видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя прежде всего из конституционного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение «нефинансируемых мандатов».

В случае невозможности реализации данного принципа необходимо руководствоваться следующими подходами:

обязательства по финансированию расходов (предоставлению общественных услуг), нормативно-правовое регулирование которых в основном осуществляется властями более высокого уровня, могут быть закреплены за нижестоящими уровнями власти (бюджетами) только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи (субвенции);

расходы на общественные услуги, предоставляемые на всей территории страны в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, могут софинансироваться на долевой основе из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

необходимо соблюдение законодательного запрета на принятие нормативных правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы могут быть:

а) обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных федеральными законами, в основном за счет средств федерального бюджета при их возможном финансировании (возмещении) из бюджетов субъектов Российской Федерации за счет выделяемых на эти цели из федерального бюджета субвенций и субсидий;

б) передача расходных полномочий по начальному профессиональному, а также части среднего профессионального и высшего образования (за исключением учебных заведений федерального или межрегионального значения) органам власти субъектов Российской Федерации;

в) завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам учреждениям и организациям, находящимся в ведении федеральных органов власти, в федеральный бюджет;

г) существенное сокращение расходов региональных и особенно местных бюджетов на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства (далее именуется ЖКХ). При этом общий объем средств на ЖКХ может возрасти за счет платежей населения, в том числе с возможным предоставлением из федерального бюджета целевой финансовой помощи регионам на выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения;

д) включение в сферу расходных полномочий муниципальных образований базовых общественных услуг (школьное образование, здравоохранение, культура и др.).

Особое внимание должно быть уделено разграничению расходных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также законодательному закреплению механизма финансового обеспечения выполняемых муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между органами власти разных уровней к 2005 г. представлена в приложении 1²⁴².

²⁴² Не приводится.

5. Разграничение налоговых полномочий и доходных источников

В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги покрывают менее 15% расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровнях весьма ограничены.

Принцип расщепления налоговых поступлений обеспечивает выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков: отсутствие на региональном и местном уровнях взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы. В наибольшей степени эти недостатки проявляются в отношении регулирующих доходных источников (налогов) с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Исходя из этого, целью данного направления реализации Программы является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе региональных и местных налогов, имеется в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели к 2005 г. необходимо:

- 1) расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;
- 2) законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;
- 3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;
- 4) отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;
- 5) обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий, ликвидировать внутренние «офшорные» зоны, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

- а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных усло-

вий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

в) налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не на горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

д) каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

е) часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях — должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляются этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в разграничении налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы должны стать:

а) законодательное закрепление на долгосрочной основе 100% поступлений по налогу на доходы физических лиц за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

б) законодательное закрепление на долгосрочной основе не менее 70% поступлений федерального налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

в) зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации 100% платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами с возможным последующим их преобразованием в региональные налоги (с разделением поступлений между региональными и местными бюджетами);

г) повышение централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего, по углеводородному сырью);

д) корректировка пропорций и механизма расщепления поступлений налога с продаж между региональными и местными бюджетами (разделение поступлений в местные бюджеты на минимально гарантированную и выравнивающую части);

е) отмена налога на пользователей автодорог и введение регионального транспортного налога;

ж) замена регионального налога на имущество предприятий, местного налога на имущество физических лиц и земельного налога местным налогом на недвижимость;

з) закрепление 100% поступлений (за исключением платежей в государственные внебюджетные фонды) по налогам на совокупный доход (по единому налогу на вмененный доход, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому сельскохозяйственному налогу) за местными бюджетами с расширением полномочий органов власти местного самоуправления по данным налоговым режимам.

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 г. представлена в приложении 2²⁴³.

6. Финансовая помощь бюджетам других уровней

В результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. были заложены основы новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. В то же время необходимо ее дальнейшее развитие. Значительные объемы средств по-прежнему перечисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации без четко установленных критериев, что приводит к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений. В большинстве субъектов Российской Федерации распределение финансовой помощи местным бюджетам по-прежнему строится на согласовании бюджетных параметров, вне сколько-нибудь прозрачных и объективных критериев и процедур.

²⁴³ Не приводится.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан независимо от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов.

Исходя из этого, она должна соответствовать следующим основным требованиям:

1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;

2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;

3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;

4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;

5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

6) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;

8) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В соответствии с этими требованиями финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации будет предоставляться через 5 фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

В среднесрочной перспективе Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее именуется ФФПР) сохранит свое значение в качестве основ-

ного с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам. Основные положения внедренной в 1999–2001 гг. методики распределения средств ФФПР будут закреплены в бюджетном законодательстве, одновременно будут созданы механизмы, обеспечивающие стабильность в распределении этих средств. При этом будет продолжена работа по повышению объективности и прозрачности расчетов на основе отчетных данных Госкомстата России, других федеральных министерств и ведомств (без применения процедур их согласования с субъектами Российской Федерации, ведущих к усилению субъективизма и нарушению равноправия субъектов Российской Федерации). При распределении средств ФФПР будут учитываться факторы, ведущие к удорожанию бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченными сроками завоза продукции. В то же время в составе средств фонда не будут выделяться целевые средства на поставку продукции в данные районы и для компенсации тарифов на электроэнергию.

Созданный в 2001 г. Фонд компенсаций должен использоваться для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать в предусмотренных федеральным законодательством случаях состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из Фонда компенсаций субвенции (субсидии). Распределение субвенций фонда будет проводиться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации независимо от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом в необходимых случаях коэффициентов удорожания бюджетных услуг).

Фонд софинансирования социальных расходов (далее именуется ФССР) должен быть создан для стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Средства (субсидии) ФССР должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий. Первоначально они могут быть ограничены выделением бюджетом субъекта Российской Федерации его доли в финансировании нормативного уровня соответствующих расходов либо поддержанием определенного уровня финансирования. В дальнейшем, по мере развития механизмов функционирования ФССР, выделение субсидий (в пределах их максимального размера) может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру будет сосредоточена в рамках Фонда регионального развития. Общими принципами распределения субсидий Фонда регионального развития должны быть:

целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфраструктуру;
софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов Российской Федерации;

соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов (заменяющий с 2002 г. Фонд развития региональных финансов) будет формироваться в 2001–2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Средства данного фонда ежегодно будут предоставляться отобранному на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Существующие в настоящее время иные формы финансовой поддержки региональных бюджетов и межбюджетных расчетов должны быть реорганизованы следующим образом:

средства на дорожное хозяйство в зависимости от их экономического содержания должны быть разделены на: а) капитальные вложения на развитие и реконструкцию дорожной сети федерального и межрегионального значения; б) средства на развитие и реконструкцию дорожных сетей регионального и местного значения;

должна быть разработана и утверждена трехлетняя программа завершения процесса передачи жилья и объектов социальной сферы предприятиями в муниципальную собственность (после 2004 г. расчеты с бюджетами субъектов Российской Федерации по данному основанию производиться не будут);

неотложная финансовая помощь субъектам Российской Федерации (финансирование и возмещение расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий, других чрезвычайных ситуаций) должна оказываться из резервного фонда Правительства Российской Федерации при предоставлении соответствующей территории особого статуса («зоны бедствия», «чрезвычайной ситуации» и др.);

необходимо упорядочить перечисление средств бюджетам других уровней в порядке взаимных расчетов;

финансовая помощь закрытым административно-территориальным образованиям должна рассчитываться на основе единой методики и объективных критериев оценки бюджетной обеспеченности;

необходимо ввести формализованную процедуру и критерии предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов;

пролонгация (реструктуризация) просроченной задолженности субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом, иных долговых обязательств может проводиться в исключительных случаях при условии получения субъектом Российской Федерации, в соответствии с законодательно установленными критериями и процедурой, статуса «региона, находящегося в финансовом кризисе» (с временным ограничением налогово-бюджетных полномочий региональных администраций).

Общая схема форм финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации представлена в приложении 3²⁴⁴.

Аналогичные формы могут использоваться на основе общих принципов и методических подходов для организации финансовой поддержки местных бюджетов из

²⁴⁴ Не приводится.

бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом федеральным законодательством могут быть установлены дополнительные механизмы для более эффективно-го выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае экстремально высокой неравномерности в размещении налогового потенциала.

7. Управление общественными финансами на региональном и местном уровне

В условиях постепенно формирующейся конкурентной среды четкое разграничение расходных полномочий, ликвидация «нефинансируемых мандатов», расширение налоговых полномочий и стабильность в разделении доходных источников, объективная и «жесткая» система бюджетного выравнивания создадут для органов власти субъектов и местного самоуправления мощные стимулы к повышению эффективности управления общественными финансами, обеспечению прозрачности принимаемых решений. В то же время этот процесс должен быть подкреплён и в максимально возможной степени ускорен адекватным новой системе межбюджетных отношений механизмом федерального регулирования управления региональными и местными бюджетами.

Этот механизм будет основан на регуляторах трех уровней:

- 1) обязательных для исполнения минимальных требований, установленных в федеральном законодательстве;
- 2) рекомендуемых нормативов и параметров, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий) из федерального бюджета;
- 3) дополнительных, более высоких стандартов управления общественными финансами, добровольно принимаемых и выполняемых органами власти субъектов и местного самоуправления (например, «Кодекс лучшей практики» и др.).

Обязательные федеральные требования следует ограничить стандартами и процедурами, необходимыми и достаточными для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса на всех ее уровнях (бюджетная классификация, бухгалтерский учет, отчетность, раскрытие информации и т.д.). В то же время должны быть пересмотрены и в необходимых случаях отменены натуральные и финансовые нормы, регламентирующие расходы региональных и местных бюджетов, а также другие формальные требования, не оказывающие существенного влияния на качество управления общественными финансами. Полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления по самостоятельному определению состава и типов бюджетных учреждений, структуры занятости в бюджетной сфере, уровня заработной платы, других бюджетных расходов регионального и местного характера должны быть существенно расширены с одновременным внедрением в бюджетную практику методов оценки результативности бюджетных расходов и качества предоставляемых услуг.

По наиболее важным социальным расходам со значительным «внешним эффектом» будут законодательно установлены государственные минимальные стандарты. Подушевые нормативы финансирования данных стандартов, устанавливаемые Правительством Российской Федерации с учетом возможностей консолидированного бюджета страны, не должны иметь для органов власти субъектов и местного самоуправления обязательного характера, однако на федеральном уровне будет создан механизм (Фонд софинансирования социальных расходов), поддерживающий усилия

регионов по приоритетному финансированию соответствующих расходов. Исходя из этого, в бюджетное законодательство будут внесены поправки, корректирующие механизм применения государственных минимальных стандартов в регулировании региональных и местных бюджетов и бюджетном выравнивании. При распределении субсидий (в том числе инвестиционных) будут также учитываться федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств органами власти субъектов и местного самоуправления перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательное регулирование предельного уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов. Одновременно количественные ограничения необходимо дополнять качественными требованиями к политике региональных заимствований и организации инвестиционного процесса.

В целях оздоровления региональных и местных финансов, защиты интересов населения, получателей бюджетных средств и кредиторов, повышения ответственности за управление общественными финансами, поддержания жестких бюджетных ограничений будут законодательно установлены формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом, временного ограничения налогового-бюджетных полномочий региональных и местных администраций, реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации планов финансовой санации:

а) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, значительная часть доходов которых формируется за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета (статус высокодотационного региона);

б) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспечивающих соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированность бюджетов (статус региона, находящегося в финансовом кризисе);

в) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не выполняющих обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, включая федеральный бюджет (режим внешнего финансового управления).

К 2005 г. должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов. Кассовое обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не перешедших на казначейское исполнение в соответствии с федеральными стандартами, а также бюджетов высокодотационных регионов, регионов, находящихся в финансовом кризисе или в режиме внешнего финансового управления, будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства.

Поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления, с одной стороны, и объективное снижение заинтересованности федеральных налоговых органов обеспечивать сбор региональных и местных налогов, с другой стороны, может потребовать разработки и внедрения механизма соглашений между органами власти субъектов Российской Федерации, органами власти местного самоуправления и налоговыми органами с четким установлением прав и обязанностей каждой из сторон.

Будут разработаны и внедрены система мониторинга региональных и местных бюджетов, типовая программа реформирования и руководство по управлению региональными финансами, методика присвоения субъектам Российской Федерации и му-

ниципальным образованиям рейтингов кредитоспособности и качества управления бюджетами, используемых, в частности, при предоставлении средств займов международных финансовых организаций и технической помощи в рамках российских и международных программ при одновременном обеспечении их эффективности.

8. Место Программы в системе социально-экономических реформ

Успешное выполнение Программы, с одной стороны, зависит от других структурных реформ и, с другой стороны, внесет существенный вклад в их реализацию.

Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы региональных и местных финансов. В настоящее время на региональном и местном уровне нет достаточной заинтересованности в проведении структурных реформ, обеспечении равных условий конкуренции, привлечении экономической активности и инвестиций, сокращении субсидий экономике, санации неэффективных предприятий, дебюрократизации экономики. Одной из основных причин такой ситуации является неопределенность финансово-экономической ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления, связанная, в свою очередь, с чрезмерной централизацией официальных налогово-бюджетных полномочий. Таким образом, предусматриваемое Программой четкое разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности, обеспечение прямой взаимосвязи между проводимой на местах экономической политикой и состоянием региональных и местных бюджетов, поддержание жестких бюджетных ограничений в средне- и долгосрочной перспективе будут способствовать формированию стимулов на региональном и местном уровне для создания благоприятных условий экономического развития.

Важнейшей их частью является налоговая система. Без включения в сферу налоговой реформы органов власти субъектов и местного самоуправления, четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий между органами власти разных уровней ее цели достигнуты не будут. Для создания на всей территории страны единого и благоприятного для экономической деятельности налогового климата необходимо поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном пресечении недобросовестной налоговой конкуренции.

Ставшая хронической несбалансированность региональных и местных бюджетов препятствует распространению на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований бюджетной реформы. В настоящее время органы власти субъектов и местного самоуправления не имеют возможности и заинтересованности внедрять современные методы бюджетного планирования, обеспечивать прозрачность бюджетного процесса, разрабатывать и реализовывать средне- и долгосрочные программы модернизации бюджетной сферы. В этих условиях форсированное проведение реформы межбюджетных отношений является основополагающей предпосылкой для общего повышения эффективности бюджетных расходов.

С бюджетной реформой непосредственно связаны реформы социальной сферы. Прежде всего, это относится к системе социальной защиты населения, которая в настоящее время не только не достигает своих целей, но и крайне негативно сказывается на состоянии бюджетов всех уровней. Огромный навес социальных обязательств, не обеспеченный финансовыми ресурсами, фактически препятствует проведению ре-

формы всего общественного сектора. При этом установленные федеральными законами обязательства по социальной защите населения выполняются лишь частично, а фактически предоставляемая помощь не попадает к наиболее нуждающимся слоям населения. Радикальное сокращение «нефинансируемых федеральных мандатов», замена натуральных льгот денежными компенсациями (в том числе с использованием уже существующих форм адресной социальной поддержки населения, прежде всего адресных жилищных субсидий) одновременно означает резкий рост эффективности расходов на социальную защиту населения.

Недостатки системы межбюджетных отношений являются одной из причин низких темпов жилищно-коммунальной реформы. Муниципальные образования, от которых в основном зависит ее проведение, не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сокращение бюджетных расходов с высокой вероятностью будет изъято в вышестоящие бюджеты, тогда как возможный на первом этапе рост социальной напряженности в основном ляжет на плечи органов власти местного самоуправления. Крайне негативный фон для проведения реформы ЖКХ создают «нефинансируемые федеральные мандаты», прежде всего многочисленные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, общая несбалансированность местных бюджетов, нестабильность и непрозрачность взаимоотношений с региональными бюджетами. Реорганизация межбюджетных отношений, направленная на обеспечение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в рамках четких и прозрачных взаимоотношений с вышестоящими бюджетами, уже сама по себе создаст мощные стимулы для активизации реформы ЖКХ, которые могут быть дополнительно поддержаны целевой финансовой помощью из федерального бюджета на выплату адресных жилищных субсидий населению, обусловленной соблюдением федеральных стандартов перехода к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг.

Аналогичные механизмы могут быть задействованы также в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, культуре. Попытки их реформирования под административным нажимом «сверху» либо за счет централизации бюджетных ресурсов обречены на неудачу из-за пассивности региональных и местных властей, разнообразия региональных и местных условий, отсутствия заинтересованности в оздоровлении региональных финансов и бюджетной сферы. Расширение самостоятельности учреждений, предоставляющих соответствующие бюджетные услуги, внедрение подушевого финансирования, завершение перехода к страховой медицине (с обеспечением бюджетных платежей за неработающее население), использование оценок качества предоставляемых услуг и результативности бюджетных расходов, реструктуризация сложившейся и, как правило, неэффективной бюджетной сети требуют наделения органов власти субъектов и местного самоуправления реальными бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за их использование.

Бюджетная реформа, реформа жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы создают необходимые предпосылки для реформы естественных монополий, более четкой координации между бюджетным процессом и тарифной политикой, что, в свою очередь, является одним из важнейших условий для устойчивого экономического роста и стабилизации бюджетной системы.

Таким образом, реформа межбюджетных отношений может рассматриваться в качестве связующего звена всей системы социально-экономических преобразований, положенных в основу стратегии развития страны на период до 2010 г. В еще более

широком аспекте эта реформа в случае ее успешной реализации будет способствовать формированию в России эффективного государства и гражданского общества, основанных в том числе на четком разграничении полномочий между органами власти разных уровней, их прозрачности и подотчетности населению.

9. Механизм реализации Программы

Реализация Программы предусматривает тесное взаимодействие и сотрудничество различных ветвей и уровней власти, в том числе в рамках рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, включающей представителей Правительства Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целях качественной подготовки нормативных правовых актов и методических материалов, связанных с реализацией Программы, будет создан Экспертный совет (рабочая группа), включающий представителей Минфина России, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, региональных и местных финансовых органов, а также независимых экспертов.

Программа будет реализована в 2 этапа — в 2001–2003 гг. и 2004–2005 гг. в соответствии с утверждаемым на каждый этап Правительством Российской Федерации планом действий по реализации Программы.

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2004–2006 гг.²⁴⁵

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее — Концепция), разработанная во исполнение Бюджетных посланий Президента Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, с учетом одобренных Правительством Российской Федерации принципов реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации, направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

1. Необходимость и предпосылки реформирования бюджетного процесса

В 1990-х — начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы.

В основном была решена задача обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Принятый в 1998 г. и вступивший в силу с 2000 г. Бюджетный

²⁴⁵ Одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249.

кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений. Завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В то же время, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в России в настоящее время отсутствуют включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, что проявляется в:

а) разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств (далее — администраторы бюджетных средств);

б) предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

в) отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;

г) формальном характере применяемых методов программно-целевого планирования (в том числе разработки и реализации федеральных целевых программ);

д) ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;

е) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;

ж) отсутствии четкого закрепления доходов бюджетной системы за администраторами соответствующих платежей;

з) отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

и) затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета законодательными (представительными) органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;

к) нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти и т.д.

Таким образом, сложившиеся традиции и организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

В настоящее время складываются благоприятные условия для ускорения бюджетной реформы. Созданный в 2004 г. Стабилизационный фонд Российской Федерации обеспечивает повышение устойчивости федерального бюджета к негативным воздействиям внешнеэкономической конъюнктуры. В рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584, заложены основы принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней, а также сокращение обязательств, установленных федеральными законами для бюджетов всех уровней без учета возможностей по их выполнению (далее — «необеспеченные мандаты»). В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации принципами начата подготовка к проведению реструктуризации бюджетного сектора и бюджетных учреждений.

2. Цель и основные направления реформирования бюджетного процесса

Целью предусмотренного настоящей Концепцией реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В рамках концепции «управления ресурсами» бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.), приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов, эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в группировке расходных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

Таким образом, реформирование бюджетного процесса предлагается осуществить по следующим направлениям:

- а) реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета;
- б) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- в) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- г) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- д) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое — основное — направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Как показывает международный опыт, для перехода к новой системе бюджетирования наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета необходимы

глубокие преобразования всей системы государственного управления. Форсированное ее внедрение может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования. Кроме того, предусмотренные этой системой методы и процедуры требуют практической отработки.

Исходя из этого, при формировании проектов федерального бюджета на 2005 и 2006 гг. предлагается провести эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, не требующий внесения изменений в действующее бюджетное законодательство. В рамках данного эксперимента предполагается ежегодно выделять в составе расходов федерального бюджета ассигнования, подлежащие распределению на конкурсной основе между федеральными органами исполнительной власти и реализуемыми ими программами по результатам формализованной оценки представленных заявок, включающих доклады о результатах и основных направлениях деятельности, а также иные материалы, позволяющие оценить результативность бюджетных расходов и качество управления бюджетными средствами. Первоначально объем ассигнований, распределяемый в рамках эксперимента, может составлять до 300 млн руб., в дальнейшем по мере накопления опыта применения новых методов бюджетного планирования и развития системы мониторинга результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами его доля в общем объеме федерального бюджета может возрастать.

Предусмотренные настоящей Концепцией основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

На федеральном уровне реализацию Концепции планируется осуществлять в рамках плана мероприятий Правительства Российской Федерации, основной позицией которого является разработка проекта федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменений, касающихся регулирования бюджетного процесса. Предполагается, что указанный федеральный закон вступит в силу с 1 января 2006 г., создав правовую основу для новой системы организации бюджетного процесса в Российской Федерации начиная с формирования бюджетов на 2007 г.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется утвердить собственные планы по реализации Концепции. В целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса и с учетом опыта функционирования с 2002 г. созданного в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов предлагается расширить применение механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 г. фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

3. Реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета

Необходимым условием переориентации бюджетного процесса на достижение конечных результатов является приведение структуры и содержания бюджетной классификации Российской Федерации (далее — бюджетная классификация) и бюджетного учета в соответствие с целями и задачами осуществляемых реформ.

Бюджетная классификация и бюджетный учет должны стать надежным и качественным инструментом, гарантирующим прозрачность деятельности органов вла-

сти и администраторов бюджетных средств и обеспечивающим необходимый объем финансовой информации на всех этапах бюджетного процесса — от анализа финансовых результатов деятельности за прошедший период, подготовки и представления проекта бюджета и его исполнения в течение финансового года до составления соответствующей финансовой отчетности.

Новая бюджетная классификация должна быть направлена на:

а) переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств;

б) приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основными функциями, выполняемыми органами государственной власти (органами местного самоуправления);

в) согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности и статистики государственных финансов.

Представляется целесообразным отказаться от практики утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом. Временные издержки, неизбежно сопутствующие законодательной процедуре, существенно ограничивают возможности оперативного уточнения в случае необходимости отдельных позиций бюджетной классификации и затягивают процесс осуществления реформ. Более предпочтительным является подход, применяемый большинством стран международного сообщества, при котором законом закрепляются лишь основные, обязательные для всех уровней бюджетной системы коды экономической классификации и функциональной (раздел, подраздел) бюджетной классификации. Дальнейшая структура классификации определяется органами власти соответствующего уровня при принятии закона (решения) о бюджете. Такой подход обеспечивает большую самостоятельность и ответственность органов исполнительной власти при составлении проекта бюджета в рамках законодательно установленных единых принципов бюджетной классификации.

До внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации ряд задач по совершенствованию бюджетной классификации может быть решен путем внесения изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

К таким задачам относятся:

а) определение целевых статей и видов расходов в процессе формирования и утверждения бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации;

б) исключение расходов на капитальные вложения (государственные инвестиции) из функциональной классификации расходов и включение их в состав экономической классификации расходов;

в) распределение расходов на руководство и управление в установленной сфере деятельности (административных расходов) по соответствующим разделам и подразделам функциональной классификации расходов;

г) разделение расходов в сфере науки на расходы на фундаментальные исследования (раздел общегосударственных вопросов) и расходы на прикладные научные исследования с включением расходов на прикладные научные исследования в соответствующие разделы функциональной классификации расходов;

д) упорядочение отражения расходов на реализацию федеральных целевых программ в функциональной классификации расходов;

е) приведение структуры экономической классификации расходов в соответствие с экономическим содержанием операций в секторе государственного управления;

ж) применение кода администратора бюджетных средств ко всем операциям, проводимым в рамках исполнения бюджета (к доходам, расходам, источникам финансирования дефицита).

Проект функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации предусматривает 11 разделов по сравнению с 27 разделами действующей функциональной классификации (Приложение № 1 к настоящей Концепции)²⁴⁶. Существенной особенностью предлагаемой структуры является наличие раздела, объединяющего расходы на реализацию функций общегосударственного характера. Структура подразделов функциональной классификации расходов построена по принципу выделения подфункций, дальнейшая детализация расходов осуществляется на уровне целевых статей и видов расходов функциональной классификации в процессе формирования соответствующих бюджетов бюджетной системы.

Проект классификации операций сектора государственного управления (Приложение № 2 к настоящей Концепции)²⁴⁷ предусматривает группировку операций по их экономическому содержанию с возможностью ее применения для учета операций как по кассовому методу, так и по методу начислений.

В отличие от кассового метода учета, который позволяет лишь отследить потоки денежных средств и не дает полного представления об активах и обязательствах бюджетов бюджетной системы, метод начислений позволит оценивать результат исполнения программ, а также сопоставлять себестоимость оказываемых государством услуг и затраты на возможное приобретение указанных услуг на рынке.

Учет по методу начислений значительно повысит прозрачность операций сектора государственного управления и даст информацию о финансовых последствиях принимаемых решений в налогово-бюджетной сфере. В центре системы учета, основанной на методе начислений, будет находиться администратор бюджетных средств, который должен учитывать не только расходы бюджета, но и поступления в соответствующий бюджет. В отчетность, составленную на основе учета по методу начислений, включается баланс активов и обязательств, отчет о финансовых результатах деятельности и отчет о движении денежных средств. Для оценки влияния решений, принимаемых в налогово-бюджетной сфере, на состояние активов и обязательств, а также для оценки и формирования отчетности об исполнении бюджета план счетов бюджетного учета будет интегрирован с бюджетной классификацией.

В рамках классификации операций сектора государственного управления предлагается все операции разделить на текущие (доходы и расходы), инвестиционные (операции с нефинансовыми активами) и финансовые (операции с финансовыми активами и обязательствами). Включение информации об этих операциях в единый план счетов бюджетного учета позволит оценить влияние деятельности сектора государственного управления на другие секторы экономики.

Переход к новой системе учета предполагается осуществить путем разработки и утверждения общих стандартов бюджетного учета и отчетности с предоставлением права органам исполнительной власти разных уровней и администраторам бюджетных средств вести в рамках этих стандартов управленческий учет.

²⁴⁶ Не приводится.

²⁴⁷ Не приводится.

В перспективе экономическая классификация расходов должна быть интегрирована с классификацией операций сектора государственного управления. При формировании бюджетов на 2005 г. в качестве экономической классификации расходов (Приложение № 3 к настоящей Концепции)²⁴⁸ предлагается использовать отдельные позиции (коды) классификации операций сектора государственного управления.

Наряду с реформированием функциональной и экономической классификаций расходов потребуются уточнение ведомственной классификации с учетом изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти.

Главными распорядителями средств федерального бюджета будут являться все федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, агентства и службы), законодательные и судебные органы Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (до внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в состав главных распорядителей средств федерального бюджета также могут быть включены отдельные наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры, средств массовой информации согласно федеральному закону о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год).

Одновременно в целях упорядочения процесса составления проекта федерального бюджета и в соответствии с проводимой административной реформой предлагается ввести понятие «субъекты бюджетного планирования», под которыми понимаются федеральные министерства, имеющие право в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» вносить в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансовому обеспечению федеральных служб и федеральных агентств, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, федеральные органы законодательной и судебной власти, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, имеющие право распределять ассигнования и лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Исключительно в целях бюджетного планирования субъекты бюджетного планирования вносят предложения по формированию бюджетных проектировок по отдельным наиболее значимым учреждениям науки, образования, культуры, средств массовой информации.

4. Бюджеты действующих и принимаемых обязательств

Как показывает бюджетная практика, объем и структура значительной части расходных обязательств предопределены ранее принятыми законодательными и другими нормативными правовыми актами, заключенными договорами и соглашениями, действующими бюджетными программами и т.д. Ассигнования на исполнение этих обязательств, как правило, подлежат обязательному включению в ежегодный бюджет с использованием достаточно простых правил определения или корректиров-

²⁴⁸ Не приводится.

ки их объема (индексация, прямой счет, уже заложенные плановые параметры). Для их существенного изменения в ту или иную сторону или отмены требуется внесение соответствующих изменений в ранее принятые нормативные правовые акты.

В то же время существуют и иные по своему типу расходные обязательства (новые программы, решения об увеличении заработной платы в бюджетной сфере, пособий и т.д.), включение которых в бюджет в том или ином объеме зависит от решений, принимаемых непосредственно в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год. Указанные обязательства и ассигнования на их исполнение требуют в рамках бюджетного процесса более детального обоснования, в том числе с учетом имеющихся бюджетных ограничений в рамках среднесрочного финансового плана.

Исходя из этого, при формировании бюджета расходные обязательства могут быть разделены на действующие и принимаемые, что позволит:

существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;

поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения (отмены);

удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);

ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

В настоящее время в Российской Федерации нет условий для полного введения этого принципа бюджетного планирования, поскольку отсутствует законодательное определение понятия «расходные обязательства», а суммарный объем обязательств, установленных действующим законодательством, существенно превышает возможности бюджетов по их выполнению, размывая тем самым границу между действующими и принимаемыми обязательствами.

В то же время в рамках разграничения расходных и доходных полномочий поставлена задача к 2005 г. радикально сократить, а в дальнейшем полностью ликвидировать «необеспеченные мандаты» бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет. В частности, предлагаются понятия «расходные обязательства» и «реестр расходных обязательств», под которыми понимаются:

«расходные обязательства» — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета;

«реестр расходных обязательств» — свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и/или их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

После решения этой задачи появится возможность четкого отделения действующих (включенных в реестр) расходных обязательств от принимаемых расходных

обязательств, подлежащих или планируемых к включению в этот реестр в случае выделения на эти цели бюджетных ассигнований в пределах нераспределенных (в зависимости от экономического прогноза и политики заимствований) ресурсов.

До внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации выделение бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств предлагается осуществить в соответствии с решениями органов исполнительной власти в аналитических целях на этапе составления проекта перспективного финансового плана и (или) проекта бюджета на соответствующий год, не применяя такое выделение при утверждении и исполнении бюджетов. По решению органов исполнительной власти основные параметры бюджетов действующих и принимаемых обязательств могут быть включены в пояснительные материалы к проекту перспективного финансового плана и (или) проекта бюджета на очередной финансовый год.

Под бюджетом действующих обязательств понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами (за исключением норм, действие которых приостановлено или планируется к приостановлению в порядке, предусмотренном п. 4 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации), договорами и соглашениями.

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования);

погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;

обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;

средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством Российской Федерации либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Под бюджетом принимаемых обязательств понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предлагаемыми) к введению в плановом периоде.

К принимаемым обязательствам, в частности, относятся:

увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;

увеличение заработной платы, денежного довольствия;

досрочное погашение государственного (муниципального) долга;

предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);

увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;

новые бюджетные инвестиции;

предоставление бюджетных кредитов.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Основным принципом бюджетного планирования должно стать гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т.п.);

применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;

опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Исходя из этого, объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита соответствующего бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами соответствующих органов власти (так, для федерального бюджета в качестве консервативного сценария должен рассматриваться прогноз доходов при цене на нефть марки Юралс 20 долларов за баррель и ниже). В случае невыполнения указанного условия действующие обязательства подлежат сокращению.

Соответственно, объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств — с другой. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств осуществляется в соответствии с приоритетами бюджетной политики на основе оценки их эффективности. При этом отдельно рассматриваются и планируются:

а) мероприятия, требующие выделения ассигнований только в очередном финансовом году, в том числе:

приводящие к сокращению действующих обязательств последующих лет (досрочное погашение государственного или муниципального долга, реорганизация, передача бюджетных учреждений на соответствующий уровень бюджетной системы, сокращение штата работников и т.д.);

не включаемые в состав действующих обязательств последующих лет (реализация краткосрочных, не выходящих за пределы финансового года, программ и проектов, выплаты единовременных/разовых надбавок к заработной плате, пособиям и т.д.);

б) мероприятия, включаемые с очередного финансового года в состав действующих обязательств или приводящие к увеличению объема действующих обязательств последующих лет (увеличение размера трансфертов населению, заработной платы государственным или муниципальным служащим, работникам бюджетных учреждений, создание новых бюджетных учреждений, принятие новых бюджетных программ, нормативных правовых актов, устанавливающих новые расходные обязательства, и т.д.).

Пропорции распределения средств между указанными мероприятиями определяются в рамках бюджетного процесса исходя из стратегических приоритетов государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов). Такой подход создаст для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных расходов.

В ближайшей перспективе разделение бюджета действующих и принимаемых обязательств трудно реализуемо, поскольку отсутствует прозрачная методология определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств, притом что даже по общим оценкам он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналитическом уровне такое разделение частично уже осуществляется и требует лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного финансового плана и бюджета.

Наряду с выделением действующих и принимаемых обязательств в бюджетном процессе предлагается различать обязательства, вытекающие из нормативных правовых актов (публичные обязательства) и из договоров (соглашений), одной из сторон которых является государственное (муниципальное) учреждение (гражданско-правовые обязательства). Если по гражданско-правовым обязательствам должны быть установлены жесткие ограничения на их принятие (лимиты бюджетных обязательств), то для публичных обязательств предполагается разработать и ввести бюджетные процедуры, обеспечивающие безусловное их исполнение.

5. Совершенствование среднесрочного финансового планирования

Одним из основных элементов бюджетных реформ, проведенных в последние десятилетия в большинстве развитых стран, является переход к среднесрочному (многолетнему) бюджетному планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

При этом среднесрочный финансовый план может являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

Применяемый в Российской Федерации перспективный финансовый план формально соответствует этим принципам, однако на практике его роль в бюджетном процессе ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на отдельно взятый год. Во многом это связано с объективными условиями и ограничениями бюджетного процесса (недостаточная надежность макроэкономического прогнозирования, изменения налогового законодательства, наличие крупных «необеспеченных мандатов», зависимость бюджетных доходов от внешнеэкономических факторов, а расходов — от проводимых структурных реформ и т.д.).

В то же время по мере преодоления этих ограничений (в том числе в рамках комплексной реформы государственного управления и бюджетного сектора) на первый план постепенно будут выходить внутренние недостатки сложившейся практики разработки и использования перспективного финансового плана: отсутствие четкой методологии корректировки ранее одобренных проектировок, оценки устойчивости и рисков, увязки с целями и приоритетами среднесрочной государственной политики и условиями их реализации, формирования предельных объемов расходов для администраторов бюджетных средств на трехлетний период.

Для их устранения необходимо утверждение соответствующим органом исполнительной власти порядка разработки перспективного финансового плана, определяющего его формат (в том числе с выделением бюджетов действующих и принимаемых обязательств), процедуры пересмотра его параметров и использования их при формировании проекта бюджета, выработке приоритетов и целей государственной политики, планировании результатов бюджетной политики и т.д.

В целях повышения роли перспективного финансового плана в бюджетном процессе на федеральном уровне предлагается утверждать порядок его разработки постановлением Правительства Российской Федерации. При этом в силу высокой неопределенности условий среднесрочного прогнозирования в первое время не должны вводиться какие-либо ограничения на изменение в следующем бюджетном цикле ранее утвержденных параметров. В то же время в целях постепенного повышения надежности среднесрочных финансовых прогнозов следует ввести требование о предоставлении ежегодно параметров перспективного плана в действующих и сопоставимых условиях, а также анализ причин отклонения от ранее утвержденных показателей.

При этом с точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты основополагающее значение имеет включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует формированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов,

повышает объективность оценки деятельности министерств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета. В целях повышения надежности этого распределения оно может осуществляться только в отношении ассигнований на выполнение действующих на момент утверждения перспективного финансового плана обязательств с использованием в основном относительных (в % к общему объему бюджета действующих обязательств) показателей.

Кроме того, следует более четко определить методологию увязки среднесрочного прогнозирования бюджетных доходов со сценарными макроэкономическими условиями, выбора базового (основного) варианта макроэкономического прогноза, используемого для бюджетного планирования, оценки устойчивости прогнозируемых доходов к изменениям макроэкономических параметров (в том числе зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры) и налогового законодательства.

После накопления практического опыта среднесрочного бюджетного планирования может быть поставлена задача утверждения перспективного финансового плана законом (т.е. придания ему статуса трехлетнего укрупненного бюджета) по одному из следующих вариантов:

- а) утверждение укрупненных показателей бюджета на второй и третий годы бюджетного цикла законом о бюджете на очередной финансовый год;
- б) утверждение перспективного финансового плана отдельным законом, принимаемым до внесения закона о бюджете (с возможностью отклонения в установленных пределах параметров проекта бюджета от среднесрочных проектировок без внесения изменений в этот закон).

Оба варианта обеспечивают реализацию всех преимуществ многолетнего бюджетирования. Основным преимуществом первого варианта является его соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во втором варианте появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, в то же время могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

6. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования

Основное направление реформирования бюджетного процесса — переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;

расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Впервые представленные при формировании проекта федерального бюджета на 2004 г. доклады главных распорядителей средств федерального бюджета о результатах и планах (основных направлениях) деятельности позволили систематизировать цели и задачи федеральных органов исполнительной власти и получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам. Исходя из этого, предлагается определить решением Правительства Российской Федерации порядок разработки и использования в бюджетном процессе указанных докладов, а также требования к их содержанию.

Данные доклады, представляемые субъектами бюджетного планирования в Правительство Российской Федерации, а также в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, должны содержать:

- основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, их увязку с приоритетами государственной политики;
- расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценку объема доходов федерального бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;
- достигнутые в отчетном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;
- распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчетном и планируемом периодах;
- оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.

Представление аналогичных докладов следует ввести в практику на региональном и местном уровнях.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной адресной инвестиционной программы. Однако, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования.

Цели и ожидаемые результаты многих федеральных целевых программ сформулированы аморфно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения, значительная часть федеральных целевых программ ориентирована на функции, не

относящиеся к компетенции федеральных органов государственной власти, отсутствуют четкие процедуры финансового обеспечения (в том числе увязка между бюджетными и внебюджетными источниками) и соблюдение жестких бюджетных ограничений (соответствие предполагаемых ассигнований на реализацию действующих программ реально имеющимся ресурсам), административная ответственность за реализацию той или иной программы в большинстве случаев размыта между несколькими федеральными органами исполнительной власти.

В результате, с одной стороны, средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, фактически являются разнообразностью дополнительного сметного финансирования выполняемых федеральными органами исполнительной власти текущих функций, а с другой — объем этих средств практически постоянно подвергается изменениям, тем самым оправдывается нечеткость формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

Для устранения этих недостатков необходимо внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ, а также совершенствования соответствующих процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти.

Количество федеральных целевых программ должно быть существенно сокращено. При этом данный процесс не должен идти по пути включения ликвидируемых программ в качестве подпрограмм в оставшиеся программы. Большинство действующих федеральных целевых программ и их подпрограмм могут быть преобразованы в ведомственные программы. Оставшиеся федеральные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и (или) структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов государственной власти. Объем ассигнований, необходимых для реализации действующих программ, должен быть достаточен для достижения планируемых результатов (выделение заранее определенной их части может быть обусловлено привлечением внебюджетных ресурсов), а сокращение или прекращение выделения ассигнований должно происходить по формализованной процедуре в соответствии с четкими и прозрачными критериями оценки федеральных целевых программ.

В то же время федеральные целевые программы не должны рассматриваться в качестве единственно возможной формы программно-целевого бюджетного планирования. Данный метод в полной мере применим к целому ряду расходов, планируемых в настоящее время по сметному принципу. Расширение сферы его применения возможно и целесообразно не столько за счет увеличения количества федеральных целевых программ и (или) объемов их финансирования, сколько за счет преобразования в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации принципами и требованиями сметных расходов, формируемых федеральными органами исполнительной власти, в ведомственные целевые программы, имеющие четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения и т.д.

Исходя из этого, федеральные и ведомственные целевые программы должны рассматриваться в качестве двух типов единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ.

Общими требованиями, предъявляемыми к бюджетным целевым программам, являются:

четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;

описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

Основными различиями между федеральными и ведомственными целевыми программами должны быть:

уровень утверждения (федеральная целевая программа утверждается Правительством Российской Федерации, ведомственная целевая программа — соответствующим субъектом бюджетного планирования);

межотраслевой (федеральная целевая программа) или внутриотраслевой (ведомственная целевая программа) характер;

содержание программной деятельности и мероприятий (федеральная целевая программа должна включать крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и (или) структурные проекты, ведомственная целевая программа — объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов);

принцип планирования расходов (для федеральных целевых программ — в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы, утвержденным Правительством Российской Федерации, для ведомственных целевых программ — в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы по решению соответствующего субъекта бюджетного планирования в пределах выделенных ему бюджетных средств).

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).

Исходя из этого, в перспективе предлагается объединить нормативные правовые акты, регламентирующие разработку и реализацию федеральных и ведомственных целевых программ. В рамках данного подхода будет обеспечено четкое разделение и оптимальное сочетание ведомственных целевых программ как инструмента бюджетного планирования (учета) и федеральных целевых программ как инструмента экономической политики.

При распределении на конкурсной основе средств бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами следует применять следующие принципы:

распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики;

учет при распределении ассигнований бюджета принимаемых обязательств средней оценки бюджетных целевых программ, реализуемых соответствующим субъектом бюджетного планирования;

учет обоснованности и прозрачности оценки финансовых затрат на реализацию возложенных на соответствующие органы власти функций, в том числе связанных с управлением бюджетными целевыми программами.

При этом рассматривается возможность сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

Наряду с формированием финансовых стимулов для распространения программно-целевых методов планирования необходимо создать и поддерживать заинтересованность субъектов бюджетного планирования в инициировании ведомственных целевых программ путем расширения их полномочий при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами (с учетом мер по упорядочению бюджетной классификации, предусмотренных настоящей Концепцией).

7. Упорядочение составления и утверждения федерального бюджета

Бюджетный кодекс Российской Федерации достаточно подробно регламентирует порядок составления, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета. В то же время процедура рассмотрения проекта федерального бюджета Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации затянута по срокам и в основном ориентирована на рассмотрение вопросов распределения бюджетных средств по детальным позициям бюджетной классификации в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики, разграничение бюджетных полномочий и ответственности между законодательными и исполнительными органами власти является нечетким и противоречивым, имеет место ежегодная корректировка сроков составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета.

В целях устранения этих недостатков предлагается следующая базовая схема составления и рассмотрения проекта федерального бюджета.

До 1 марта текущего года Правительство Российской Федерации утверждает (обновляет) макроэкономический прогноз (сценарные условия) на 3 года и при необходимости вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, влияющих на формирование доходов бюджетной системы Российской Федерации, а также уточняет порядок и сроки подготовки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

До 1 апреля текущего года Правительство Российской Федерации:

рассматривает основные параметры перспективного финансового плана, в том числе предварительный объем бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств;

утверждает принципы и основные подходы к уточнению распределения средств бюджета действующих обязательств по субъектам бюджетного планирования на предстоящие 3 года;

определяет приоритетные направления использования средств бюджета принимаемых обязательств в очередном финансовом году и среднесрочной перспективе, в том числе критерии их распределения между субъектами бюджетного планирования на очередной финансовый год;

дает поручения по подготовке проектов нормативных правовых актов, влияющих на расходные обязательства Российской Федерации, а также проектов новых федеральных целевых программ.

В эти же сроки субъекты бюджетного планирования представляют в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов первую часть докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности (отчет о результатах деятельности, цели и задачи на среднесрочную перспективу, прогноз основных параметров, характеризующих их достижение).

До 1 мая текущего года Правительство Российской Федерации:

утверждает основные положения доклада Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики (на основе Послания Президента Российской Федерации, программы социально-экономического развития Российской Федерации, первой части докладов субъектов бюджетного планирования);

рассматривает и вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты, влияющие на расходные обязательства Российской Федерации;

уточняет при необходимости основные показатели макроэкономического прогноза (сценарных условий) и перспективного финансового плана.

В эти же сроки субъекты бюджетного планирования представляют в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации обоснования проектов новых и (или) обновляемых (при существенном изменении структуры или объема расходов) бюджетных целевых программ в пределах ограничений, установленных бюджетом принимаемых обязательств и критериями распределения его средств.

До 1 июня текущего года Правительство Российской Федерации рассматривает и утверждает:

основные направления денежно-кредитной политики;

перспективный финансовый план на 3 года и основные характеристики проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;

новые федеральные целевые программы;

уточненный объем бюджета действующих обязательств и его распределение по субъектам бюджетного планирования на очередной финансовый год и последующие 2 года;

основные показатели распределения средств бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования на предстоящие 3 года (на основе доклада Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики и с учетом влияющих на расходные обязательства законопроектов, внесен-

ных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, принятых новых федеральных целевых программ и оценки эффективности бюджетных целевых программ).

До 10 июня текущего года Министерство финансов Российской Федерации доводит до субъектов бюджетного планирования предельные объемы бюджетов действующих и принимаемых обязательств на очередной финансовый год и последующие 2 года.

До 1 июля субъекты бюджетного планирования представляют:

в Министерство финансов Российской Федерации — распределение средств бюджетов действующих и принимаемых обязательств на очередной финансовый год по бюджетным целевым программам и статьям бюджетной классификации;

в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации — уточненные доклады о результатах и основных направлениях деятельности (в том числе дополнительные обоснования и расчеты по финансированию новых или увеличению финансирования действующих бюджетных целевых программ).

В эти же сроки Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает федеральные законы, влияющие на формирование доходов и расходов федерального бюджета в планируемом периоде. В случае если такие федеральные законы приняты после 1 июля текущего года, они должны вступать в силу за пределами планируемого финансового года.

До 1 августа текущего года Министерство финансов Российской Федерации уточняет бюджетные проектировки с учетом принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных законов и результатов оценки эффективности действующих и предлагаемых к финансированию бюджетных целевых программ.

До 26 августа текущего года Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального бюджета на очередной финансовый год с соответствующими материалами и обоснованиями.

При этом в целях повышения качества подготовки проекта федерального бюджета предлагается:

предусмотреть представление в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год доклада Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики и докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, а также оценку реализуемых ими и (или) предложенных федеральных и ведомственных целевых программ;

исключить из состава материалов, прилагаемых к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в качестве отдельных документов, основные направления налоговой и бюджетной политики, оценку ожидаемого исполнения и прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации, основные принципы и расчеты по взаимоотношениям с бюджетами субъектов Российской Федерации, предложения по индексации трансфертов населению, денежного содержания военнослужащих, оплаты труда государственных служащих и работников бюджетных учреждений, финансируемых за счет средств федерального бюджета,

предусмотрев освещение соответствующих вопросов в докладе Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики и в пояснительной записке к проекту федерального бюджета;

исключить из состава материалов, прилагаемых к проекту федерального закона о федеральном бюджете, план развития государственного сектора экономики, перечень приостанавливаемых (отменяемых) законодательных актов (после отмены «необеспеченных мандатов»), проект федерального закона о бюджетной классификации (после внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации);

одновременно с рассмотрением проекта федерального бюджета на очередной финансовый год проводить рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предлагается рассматривать в 3 чтениях:

до 20 сентября текущего года — первое чтение проекта, предметом которого являются доходы и дефицит/профицит (включая перечисления в Стабилизационный фонд Российской Федерации) федерального бюджета, а также общий объем бюджета принимаемых обязательств и распределение (подтверждение представленных Правительством Российской Федерации расчетов) средств бюджета действующих обязательств;

до 20 октября текущего года — второе чтение проекта, предметом которого являются утверждение распределения средств бюджета принимаемых обязательств (в том числе с выделением федеральных целевых программ и наиболее крупных инвестиционных проектов) между главными распорядителями средств федерального бюджета, а также распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации и текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В эти же сроки может проводиться обсуждение профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

до 15 ноября текущего года — третье чтение проекта, предметом которого являются:

федеральный закон о федеральном бюджете в целом;

приложения к федеральному закону о федеральном бюджете по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета (в том числе с выделением расходов на реализуемые ими бюджетные целевые программы).

До 5 декабря текущего года проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривается Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и направляется на подпись Президенту Российской Федерации.

8. Место реформирования бюджетного процесса в системе социально-экономических реформ

Одной из основных целей экономической политики является формирование эффективной бюджетной системы, ее ориентация на стимулирование экономического роста и снижение социального неравенства. Обеспечение устойчивости бюджетной системы требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов.

Повышение эффективности бюджетных расходов прежде всего связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. В то же время все составляющие реформы бюджетной системы являются взаимосвязанными, и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении реформирования государственного сектора в целом.

Так, бюджетное планирование, ориентированное на результат, является одним из элементов системы взаимодополняемых мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления. Успех внедрения данного метода зависит от эффективной взаимоувязки концепций бюджетной и административной реформ и практических шагов по их проведению, а также от реализации ряда других направлений политики по повышению эффективности государственного сектора и мероприятий по совершенствованию качества услуг, предоставляемых государством населению, которые намечены в программных документах по реформированию государственного сектора.

В свою очередь, необходимым условием для проведения административной реформы и, следовательно, реформирования бюджетного процесса является завершение разграничения расходных и доходных полномочий, отмена «необеспеченных мандатов».

Мероприятия по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы включают, помимо реформирования бюджетного процесса, также реформирование бюджетного сектора (которое складывается из мероприятий по реформированию бюджетных организаций и принципов их функционирования), переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, совершенствование процедур исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая элементы управления ликвидностью единых счетов этих бюджетов, реформу межбюджетных отношений.

В рамках реформы бюджетного сектора предполагается провести системные преобразования, направленные на устранение существующих недостатков. Так, например, одним из недостатков является реализация функций распорядителя бюджетных средств организациями, подведомственными органам исполнительной власти других уровней. Такая ситуация возникает в случае, когда главные распорядители средств федерального бюджета не имеют территориальных подразделений на территории определенного субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования и делегируют свои полномочия по распоряжению средствами федерального бюджета, выделенными для финансирования находящихся в их ведении бюджетополучателей. В ходе реформы сети бюджетных учреждений предполагается провести инвентаризацию таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, подведомственным соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета.

На следующем этапе реструктуризации бюджетного сектора предполагается провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание механизмов, при которых бюджетные услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

В связи с этим должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в организации иной организационно-правовой формы. Суть такого преобразования состоит в освобождении государства от обязанности финансового обеспечения таких организаций на основе сметы доходов и расходов и от ответственности по их обязательствам.

Таким образом, реформа бюджетного процесса, зависящая от темпов и направлений широкого круга структурных реформ, является одной из важнейших предпосылок для повышения эффективности государственного управления и реструктуризации бюджетного сектора.

КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2006—2008 гг.²⁴⁹

I. Основные положения и цель Концепции

Настоящая Концепция подготовлена с учетом итогов реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584.

Целью Концепции является повышение эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, а также качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

II. Предпосылки принятия Концепции

За последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

²⁴⁹ Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р.

Развитие межбюджетных отношений осуществлялось в рамках Концепции формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулируемую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, установлены стабильные доходные источники бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем по мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства Российской Федерации требует осуществления комплекса мероприятий в области как совершенствования межбюджетных отношений, так и повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. В связи с этим необходимо обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий.

Проводимая реформа бюджетной системы, основные положения которой утверждены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249, также требует принятия мер по ее реализации не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

III. Задачи повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг.

Настоящая Концепция определяет следующие основные задачи:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

1. Укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации

В рамках решения задачи укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования.

В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность региональных и муниципальных финансов. К ним, в частности, относятся разграничение поступлений в бюджеты разных уровней от федеральных налогов и сборов и необходимость внесения изменений в законодательство, в том числе в закон о бюджете, в случае изменения расходных обязательств в течение года. Кроме того, установлено, что прогнозируемость объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год достигается путем индексации объема Фонда в текущем финансовом году на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

Тем не менее указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, требующему определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период.

В связи с этим следует исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

Следует законодательно установить ограничения по срокам принятия федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающих в силу с очередного финансового года. Такие федеральные законы должны быть приняты не позднее 1 месяца до даты внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В целях расширения самостоятельности и повышения ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере бюджетного планирования и управления необходимо уточнить состав бюджетной классификации, перейдя к законодательному утверждению единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов, разделов и подразделов классификации расходов, групп и статей операций сектора государственного управления, а также установить предельный срок внесения изменений в бюджетную классификацию.

При этом для обеспечения единства бюджетного учета и отчетности Министерству финансов Российской Федерации следует предоставить право утверждать единый для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов и операций сектора государственного управления, а также перечень и коды целевых статей и видов расходов, в том числе финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется за счет межбюджетных трансфертов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь право самостоятельно в рамках единой методологии детализировать бюджетную классификацию в соответствии со спецификой и потребностями каждого бюджета.

Необходимо установить строгий порядок внесения изменений в принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предусмотрев исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых подходы к распределению этих средств могут быть уточнены, как, например, изменение налогового законодательства и разграничение полномочий.

Кроме того, в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции (индекса потребительских цен) необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств Фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженную на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции (индекс потребительских цен).

В условиях перехода на трехлетнее бюджетное планирование предстоит осуществить расчеты межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации на среднесрочный период.

Кроме того, следует внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части обязательного представления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год распределения между субъектами Российской Федерации основных видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В ходе проведения реформы межбюджетных отношений определена структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Помимо основной формы оказания финансовой помощи регионам за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, действующей с 1994 г., созданы следующие формы предоставления межбюджетных трансфертов:

Федеральный фонд компенсаций — для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы;

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (до 2005 г. — Фонд реформирования региональных финансов) — для стимулирования усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами;

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов — для поддержки регионов в сфере предоставления социально значимых бюджетных услуг;

Федеральный фонд регионального развития — для предоставления финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры;

бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации — для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в ходе их исполнения.

Формирование и распределение указанных источников межбюджетных трансфертов в основном формализовано, взаимосвязано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Однако в условиях изменения налоговой системы, передачи с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств расширилось применение межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий, которые выходят за рамки сформированной системы межбюджетных отношений. Кроме того, распределение указанных дотаций и субсидий производится вне формализованной основы без увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках основных форм межбюджетных трансфертов, а также без учета уровня бюджетной обеспеченности регионов, что существенно снижает эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом.

Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Особое внимание следует уделить совершенствованию механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из федерального бюджета. В настоящее время инвестиционная финансовая помощь осуществляется как в рамках непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы и ряда федеральных целевых программ, так и в рамках Федерального фонда регионального развития. При этом используются не связанные между собой механизмы распределения инвестиционной финансовой помощи и условия ее предоставления.

С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления необходимо разграничить финансирование инвестиционных мероприятий, приводящих к увеличению федеральной и региональной собственности. Так, предстоит обеспечить финансирование инвестиций в объекты федеральной формы собственности в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы. Инвестиционная поддержка регионов и муниципальных образований должна осуществляться с учетом уровня их бюджетной обеспеченности и использованием механизма софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

При этом для завершения строительства объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности и включенных в состав Федеральной адресной инвестиционной программы, следует в течение нескольких лет предусматривать средства в федеральном бюджете в размере, соответствующем доле федерального бюджета в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

Следует сконцентрировать средства финансовой помощи, направляемые на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая инвестиционную, в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов. Единые принципы распределения средств Фонда позволят повысить прозрачность межбюджетных трансфертов и их обоснованность.

Необходимо разработать и внедрить механизмы мониторинга и оценки федеральными органами исполнительной власти эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также повысить ответственность за исполнение делегируемых полномочий.

На основе отчетных данных об использовании субвенций Федерального фонда компенсаций в 2005 г. необходимо внести изменение в порядок предоставления отчетности субъектов Российской Федерации о реализации переданных полномочий, ввести в практику федеральных органов исполнительной власти подготовку ежегодных докладов по оценке эффективности исполнения субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий. Развитие системы мониторинга переданных полномочий будет способствовать своевременному выявлению недостатков и улучшению качества предоставления населению услуг государства.

2. Создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты

В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты необходимо законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности. Это необходимо для того, чтобы субъекты Российской Федерации стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

В зависимости от долей межбюджетных трансфертов в течение 2 из 3 последних отчетных лет, предоставляемых из федерального бюджета (за исключением средств, передаваемых на реализацию делегируемых полномочий), в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации делятся на 3 группы, в отношении которых предполагается применять различные требования.

В отношении субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета не превышает 20% объема собственных доходов, предполагается применять общие требования, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации, в части соблюдения ограничений на предельный размер государственного долга и дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет от 20 до 60% объема собственных доходов, необходимо установить дополнительные ограничения, касающиеся расходов на содержание органов государственной власти и оплаты труда государственных служащих субъекта Российской Федерации, а также установить соблюдение предельных размеров повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Кроме того, для таких субъектов Российской Федерации предлагается установить норму об обязательной реализации предписаний Министерства финансов Российской Федерации по бюджетным вопросам, направленным в первую очередь на устранение возникших в ходе исполнения бюджета проблем в части образования кредиторской задолженности.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 60% объема собственных доходов, необходимо установить следующие требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств:

введение дополнительных ограничений на объем государственного долга и величину дефицита бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации;

обязательное заключение соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

введение запрета на финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

проведение ежегодной проверки исполнения бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Аналогичные требования ведения бюджетного процесса необходимо ввести и во взаимоотношения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Помимо институциональных норм воздействия на субъекты Российской Федерации, следует усовершенствовать методики распределения финансовой помощи из федерального бюджета с целью создания стимулов к увеличению поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Предусматривается внести изменения в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, которые обеспечат создание механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы. Стимулирующий эффект будет достигаться путем уточнения порядка расчета указанных дотаций, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Результаты работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по увеличению поступлений налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты целесообразно учитывать при распределении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Необходимо совершенствовать процедуру заключения и исполнения соглашений об оздоровлении государственных финансов с высокодотационными субъектами Российской Федерации, предусматривая в них права, обязанности и порядок действия сторон в случае нарушения условий соглашений, а также регламентировать методы финансового и административного воздействия в отношении указанных субъектов Российской Федерации.

3. Создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет определяться и устойчивость государственных финансов в целом.

В целях активизации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому оздоровлению и улучшению качества управ-

ления государственными и муниципальными финансами, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

Функционирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов особенно актуально в период реализации в Российской Федерации бюджетной реформы, реформы местного самоуправления, а также разграничения предметов ведения и полномочий. В связи с этим целесообразно увеличить количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Предстоит усовершенствовать механизмы отбора, установленные в настоящее время, путем усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами.

В целях создания стимулов для улучшения качества управления региональными финансами необходимо внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами, в первую очередь по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Следует создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, получивших более высокую оценку.

В условиях разграничения полномочий предстоит пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Средства для предоставления указанной помощи предусматривается сконцентрировать в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов.

Для этого необходимо доработать механизм финансирования из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. Успешный опыт применения этого Фонда для ускорения темпов реформы жилищно-коммунального хозяйства позволяет сделать вывод о необходимости расширения сфер его применения, основанного на выполнении субъектами Российской Федерации ряда условий, от которых будут зависеть размеры предоставляемых им средств Фонда. Необходимо определить круг приоритетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, которые могут быть использованы для софинансирования из федерального бюджета, установить условия получения этой финансовой помощи с учетом показателей качества выполнения определенных задач, порядок ее формирования и распределения.

Применение механизма софинансирования из федерального бюджета должно осуществляться в первую очередь для выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих социальную направленность, таких, например, как предоставление гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, социальная поддержка отдельных категорий граждан.

При определении уровня софинансирования из федерального бюджета по отдельным полномочиям, финансируемым из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, необходимо использовать механизм дифференцированного определения объемов предоставления субсидий с учетом показателей

качества управления финансами. Так, например, в случае увеличения кредиторской задолженности по исполнению обязательств, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, предусматривается сокращать размеры предоставляемых субсидий из федерального бюджета, а в случае снижения или отсутствия задолженности — увеличивать оказание такой финансовой помощи, что позволит создать стимулы для повышения субъектами Российской Федерации качества реализации собственных полномочий и не допускать образования задолженности.

Одним из направлений работы по повышению качества управления государственными и муниципальными финансами должно стать повышение бюджетной дисциплины субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Бюджетным законодательством Российской Федерации установлен целый ряд параметров, используемых при формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, соблюдение которых должно обеспечиваться в безусловном порядке. Среди таких параметров — ограничение предельных размеров долга и дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также расходов на обслуживание долга.

Однако, несмотря на экономическую целесообразность и безусловность указанных ограничений, их нарушение допускается целым рядом субъектов Российской Федерации. При этом предоставленное Министерству финансов Российской Федерации право приостанавливать перечисление межбюджетных трансфертов получателям, нарушающим федеральное законодательство, на практике не получило системного воплощения.

Несоблюдение ограничений, утвержденных Бюджетным кодексом Российской Федерации, связано с отсутствием необходимой регламентации процедуры и последовательности действий по применению санкций к субъектам Российской Федерации, нарушающим бюджетное законодательство.

Исходя из этого необходимо, во-первых, внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, уточняющие как сами требования, так и меры по обеспечению их соблюдения, а во-вторых, разработать детальный порядок, устанавливающий методику оценки соблюдения требований бюджетного законодательства и регламент действий по отношению к субъектам Российской Федерации, нарушающим законодательство, включая экономические и административные механизмы.

В качестве меры по повышению ответственности за несоблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством, следует уменьшать размеры субсидий на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации, направляемых из создаваемого Федерального фонда софинансирования расходов.

4. Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного и устойчивого управления государственными и муниципальными финансами. Основой процесса достижения этой цели должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прозрачность облегчает контроль со стороны общества за эффективностью управления государственными и муниципальными финансами, повышает ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за принятые решения, содействует укреплению внутренней дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях.

Открытая информация о финансовом состоянии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планах и результатах управления государственными и муниципальными финансами должна быть достоверной, понятной, своевременной и полной. В получении указанной информации заинтересованы не только органы, осуществляющие управление государственными и муниципальными финансами, но и граждане, инвесторы, кредиторы, другие субъекты хозяйственной деятельности.

В настоящее время в открытом доступе на регулярной основе существуют отдельные элементы статистической информации о состоянии региональных и муниципальных финансов, в числе которых присутствует отчетность об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Вместе с тем отсутствует полная картина функционирования секторов общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, равно как и единая методологическая основа для сбора, обработки и предоставления такого рода информации.

Особенно эта проблема актуальна на муниципальном уровне в условиях ограниченного набора данных в отношении муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа.

Очевидно, что для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям необходим определенный перечень показателей по всем муниципалитетам, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории. Целесообразно расширить возможности использования и повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию.

В связи с проведением работы в области разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена норма об обязательном ведении реестров расходных обязательств на всех уровнях бюджетной системы с представлением реестров субъектов Российской Федерации и сводов реестров муниципальных образований в Министерство финансов Российской Федерации.

Исходя из этого Министерство финансов Российской Федерации разработает порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, обеспечит свободный доступ к этой базе через сеть Интернет.

Кроме того, будут разработаны единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

Необходимо также ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и разработать рекомендации по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Указанные отчеты будут содействовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, населению и другим заинтересованным лицам в осуществлении контроля за эффективностью деятельности органов управления за прошедший период, анализа соответствия затраченных средств значимости предоставленных населению бюджетных услуг и результатов выполнения целевых бюджетных программ, а также проведения сравнения по аналогичным показателям с другими территориями.

В связи с проводимой бюджетной реформой и смещением акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В Российской Федерации функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счетные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главной функцией является контроль за исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. В то же время контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальные контрольно-счетные органы не осуществляют оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы.

По решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования эту функцию могли бы выполнять также независимые аудиторские фирмы.

Задачи повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами делают необходимым расширение функций независимой экспертизы в области расходования бюджетных средств путем подтверждения финансовой отчетности органов исполнительной власти с выражением независимого экспертного мнения относительно его достоверности, а также экспертизы систем внутреннего контроля и результативности управления государственными и муниципальными финансами.

Необходимо также разработать комплекс мер по обеспечению внедрения независимой экспертизы — установить полномочия независимых экспертов, разработать требования к ним и процедуры отбора экспертов.

5. Оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления

Реализация федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также организации местного самоуправления в Российской Федерации требует существенного расширения нормативного правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Особенно это важно в условиях преобразования системы мер социальной поддержки путем замены натуральных льгот денежными выплатами.

В ближайшие несколько лет необходимо интенсифицировать работу по оказанию помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по разработке соответствующей нормативной правовой базы, созданию стимулирующих механизмов для субъектов Российской Федерации, активно участвующих в этой работе.

В этих целях Министерство финансов Российской Федерации продолжит разрабатывать типовые нормативные правовые акты регионального и муниципального уровней и методические рекомендации.

Другим важнейшим этапом работы будет совершенствование системы региональной и муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей различных территорий.

Потребуется осуществление подготовки и переподготовки соответствующих специалистов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, издание учебных и методических пособий, создание единого банка данных о ходе муниципальной реформы, где будут консолидированы в открытом доступе необходимые вспомогательные материалы и лучшая практика управления государственными и муниципальными финансами.

В ближайшие 3 года предстоит полностью обучить муниципальные кадры, в первую очередь работников финансовых органов, что будет осуществлено в том числе в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Первоочередной мерой в решении важнейшей проблемы ресурсного наполнения местных бюджетов является создание институтов новых участников налоговых отношений — сборщиков налогов, полномочия и статус которых определены в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Необходимо разработать систему мониторинга работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях реализации реформы местного самоуправления.

В переходный период реализации реформы местного самоуправления Министерством финансов Российской Федерации будет организована работа по обмену опытом между субъектами Российской Федерации для выбора оптимального пути осуществления этой реформы.

В целях оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации по повышению управляемости государственных и муниципальных финансов Ми-

нистерством финансов Российской Федерации будут разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по следующим направлениям реформирования бюджетного процесса:

- повышение результативности бюджетных расходов;
- совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом;
- осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации.

Повышение результативности бюджетных расходов

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», начата работа по реформированию управления бюджетными расходами с использованием принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

При этом смещение акцентов в бюджетном процессе путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров не должно ограничиваться только федеральным уровнем, но и распространяться на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Внедрение на региональном уровне принципов бюджетирования, ориентированного на результат, потребует изменения законодательства Российской Федерации в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных лиц на всех уровнях государственного и муниципального управления, изменения систем отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, систем текущего мониторинга и контроля за результатами.

Будут разработаны методические рекомендации по определению стоимости государственных и муниципальных услуг, разработке и реализации целевых бюджетных программ, разработке системы сбалансированных целевых показателей, а также системы показателей работы лиц, ответственных за проведение финансовой политики.

Совершенствование среднесрочного финансового планирования

Одним из основных элементов бюджетной реформы является переход к среднесрочному финансовому планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения одобренных в предыдущем бюджетном периоде основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Практика регулирования процесса среднесрочного финансового планирования в региональном и муниципальном законодательстве сводится, как правило, только к воспроизведению норм федерального законодательства, при этом в большом количестве субъектов Российской Федерации правовое регулирование среднесрочного финансового планирования отсутствует.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях необходимо внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации положения, обязывающие органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;

- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;

- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;

- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;

- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Министерство финансов Российской Федерации разработает методические рекомендации по среднесрочному финансовому планированию для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по применению целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей бюджетных средств.

Совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом

В Бюджетном кодексе Российской Федерации заложены основы управления региональным и муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги. В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятия управленческих решений, ведения детального учета и управления рисками.

Несмотря на то что к настоящему моменту некоторые субъекты Российской Федерации и в меньшей степени муниципальные образования имеют практику управления региональным и муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

Общими недостатками являются:

- отсутствие управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального и (или) муниципального долга в трактовке Бюджетного кодекса Российской Федерации, и процедур управления рисками;

- низкий уровень аналитических возможностей информационных систем;

- неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации;

- отсутствие связи информационных систем с системами бюджетного учета и планирования;

- применение разнообразных форм неформального учета и отчетности.

Необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задолженности. В связи с этим

предполагается определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами. Предстоит усовершенствовать учет прямых и условных обязательств, управление рисками, соответствующую отчетность, а также систему принятия решений о заимствованиях.

Для совершенствования системы управления долгом на региональном и муниципальном уровнях Министерство финансов Российской Федерации подготовит методические рекомендации, которые, в частности, будут содержать описание основных процедур управления заимствованиями и учета обязательств, конкретные предложения по управлению долгом.

Осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеющих значительную просроченную задолженность по расходным обязательствам, предусматривается возможность введения временной финансовой администрации, целью которой является обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долгового бремени.

В отношении высокостандартных субъектов Российской Федерации предусмотрена процедура заключения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению собственных налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также по осуществлению контроля за их исполнением. Аналогичные процедуры действуют и в отношении муниципальных образований.

Таким образом, приоритетными становятся работы по профилактике неплатежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и выявлению наиболее распространенных проблем, приводящих к невыполнению расходных обязательств. В целях их выполнения необходимо разработать и утвердить типовые мероприятия по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и оздоровлению региональных и муниципальных финансов.

При этом особое внимание Министерство финансов Российской Федерации уделит разработке мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности. В целях их заблаговременного выявления необходимо введение регулярного мониторинга оценки платежеспособности и качества управления региональными финансами на федеральном уровне и аналогичных механизмов в отношении муниципальных образований — на региональном уровне. В связи с этим Министерство финансов Российской Федерации разработает и утвердит регламент работы временной финансовой администрации.

IV. Заключительные положения

Реализация предлагаемых на 2006–2008 гг. мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотно-

шений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

ПРОГРАММА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ПЕРИОД ДО 2012 г.²⁵⁰

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (далее — Программа) разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 гг.», а также основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденными Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

I. Необходимость разработки и реализации Программы

В 2000-х годах Правительством Российской Федерации были утверждены и реализованы среднесрочные программы бюджетных реформ (Программа развития органов Федерального казначейства на 2000–2004 гг., Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.), Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг., а также мероприятия по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003–2004 гг.

В 2000 г. вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации, который определил основные подходы к организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В нем постепенно находили отражение различные инструменты, обеспечивающие реализацию программ бюджетных реформ.

Результатом данных реформ стало формирование в Российской Федерации современной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами путем:

создания целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

²⁵⁰ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

организации бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

разграничения полномочий и, соответственно, расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

ликвидации «необеспеченных федеральных мандатов» и упорядочения основных социальных обязательств;

введения формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

создания и развития системы Федерального казначейства, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым счетом федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности;

установления механизма сбережения нефтегазовых доходов и ограничений дефицита федерального бюджета, направленного на повышение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и снижение влияния на бюджетную систему Российской Федерации внешних экономических рисков;

поэтапного внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (приоритетных национальных проектов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственных целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий, проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.);

перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию, в том числе утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период в формате «скользящей трехлетки»;

создания законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

установления правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и придание этому процессу публичности;

создания системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ.

В то же время не все заявленные планы были реализованы. Не удалось на практике применить ряд законодательно введенных норм, принципов и механизмов и урегулировать многие методические вопросы.

Как следствие, в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд следующих системных недостатков и нерешенных проблем:

стратегическое планирование остается слабоувязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики;

сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом;

структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики;

отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов;

планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением федеральных целевых программ) методологически не взаимосвязано;

не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля;

остаются непрозрачными сферы деятельности участников сектора государственного управления за счет постоянно продлеваемых переходных норм;

не осуществлен переход на кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов;

сохраняются отдельные «необеспеченные федеральные мандаты» и неформализованные (а значит, непрозрачные) каналы предоставления межбюджетных трансфертов;

доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании;

формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты;

продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне);

остается ограниченным опыт внедрения государственных (муниципальных) заданий.

Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы Российской Федерации к замедлению темпов роста бюджетных доходов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами Российской Федерации.

II. Цели и задачи Программы

Цель Программы — создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Базовым условием реализации Программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Для достижения цели Программы необходимо создание механизмов, направленных на решение следующих основных задач:

четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований;

обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;

усиление роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновационного развития российской экономики;

создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг;

создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;

повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента;

повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности;

обеспечение более тесной увязки между количеством и составом имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, и полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для решения указанных задач в 2010–2012 гг. предлагается принять решения по следующим основным направлениям:

внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования 3-летнего бюджета;

переход к утверждению «программного» бюджета;

развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля;

совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок;

создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Содержанию реформ по указанным направлениям посвящены соответствующие разделы Программы. Реализация предлагаемых мер создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов по конкретным направлениям (отраслям экономики и социальной сферы) государственной политики.

III. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации является необходимым условием решения задач Программы.

Проведение предсказуемой и ответственной бюджетной политики является важнейшей предпосылкой для обеспечения макроэкономической стабильности, которая:

создает базовые условия для устойчивого экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономики, основанной на инновационном развитии;

ведет к созданию рабочих мест, требующих кадров высокой квалификации;

определяет достижение ключевой конечной цели стратегии социально-экономического развития страны — роста уровня и качества жизни населения.

Ухудшение условий функционирования экономики вследствие макроэкономической нестабильности неизбежно приводит к замедлению роста или, в особо неблагоприятных условиях, к снижению доходов бюджетов бюджетной системы, т.е. к сокращению возможностей публично-правовых образований не только для достижения заявленных долгосрочных стратегических целей, но и для исполнения принятых публичных обязательств перед гражданами.

Установление целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения без учета объективно обусловленных ограничений бюджетного дефицита и уровня (темпов роста) государственного долга привело бы к восстановлению «необеспеченных мандатов» (нормативных правовых актов и решений федеральных органов исполнительной власти, влекущих дополнительные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов) и, как следствие, к размыванию ответственности публично-правовых образований и конкретных должностных лиц за результаты деятельности, а также к дискредитации формируемых общественных институтов, включая защиту прав собственности, соблюдение законодательно установленных социальных гарантий, выполнение контрактных обязательств, действенность судебной системы, без которых невозможно устойчивое социально-экономическое развитие страны.

Вынужденный в условиях неопределенности бюджетных возможностей пересмотр заявленных целей государственной политики, нормативных правовых актов, в том числе устанавливающих социальные обязательства, введение секвестра бюджетных ассигнований вплоть до отказа от исполнения действующих расходных обязательств, отмены или переноса сроков реализации запланированных мероприятий (в том числе принятых программ), невыполнения (пересмотра) государственных контрактов приводит к снижению доверия граждан и бизнеса к государству не только как к субъекту политики, но и как к ответственному и надежному партнеру в гражданско-правовых отношениях.

Кроме того, в таких условиях существенно усложняется планирование деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, снижается их ответственность за определение и достижение целей и индикаторов результативности своей деятельности, возникают стимулы к постоянному «раздуванию» расходов, не имеющих четких критериев оценки их необходимости и достаточности для решения задач государственной политики в соответствующих сферах.

Таким образом, для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований, в том числе в сфере бюджетной политики, необходимо установление и соблюдение четко сформулированных принципов ответственной бюджетной политики, к которым относятся:

консервативность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;

формирование бюджетов с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, основанных на реалистичных оценках;

ограничение бюджетного дефицита, государственного долга и восстановление по мере стабилизации мировой экономической ситуации правил, ограничивающих использование нестабильных (зависящих от внешних условий) доходов для финансового обеспечения «длящихся» расходных обязательств;

стабильность и предсказуемость налоговой политики;

недопустимость увязки в ходе исполнения бюджетов объемов расходов бюджетов с определенными доходными источниками;

полнота учета и прогнозирования финансовых и других ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей государственной (муниципальной) политики (включая в том числе бюджетные ассигнования, налоговые льготы, гарантии и имущество);

планирование бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

принятие новых расходных обязательств при наличии четкой оценки необходимых для их исполнения бюджетных ассигнований на весь период их исполнения;

принятие новых расходных обязательств с учетом сроков и механизмов их реализации;

соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы Российской Федерации, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций, изменения внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств;

создание и поддержание необходимых финансовых резервов.

Для дальнейшего внедрения указанных выше принципов на федеральном уровне планируется реализовать следующие основные меры:

формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития (на срок не менее 20 лет) и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации;

использование для целей бюджетного планирования консервативного макроэкономического прогноза;

поэтапное восстановление фискальных правил (в том числе по ограничению дефицита федерального бюджета без учета использования нефтегазовых резервов и использованию нефтегазовых доходов, а также по сбережению нефтегазовых доходов в случае благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры);

оценка возможностей по увеличению условно утверждаемых расходов федерального бюджета;

сокращение наименее эффективных видов финансовой помощи, повышение концентрации межбюджетных трансфертов на важнейших приоритетных направлениях;

уточнение формы и порядка ведения реестра расходных обязательств с его взаимной увязкой с реестром государственных контрактов и введением правил корректировки (пересчета) объемов действующих расходных обязательств, учет в реестре расходных обязательств особенностей различных расходных обязательств, характер их образования, принятия и «жизненного» цикла вплоть до исполнения;

переход к индексации социальных пособий с учетом уровня инфляции в отчетном (текущем) году;

обеспечение формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, включающей планируемые и достигаемые результаты осуществления инвестиционных расходов с учетом отражения информации, содержащейся в этой программе, в реестре расходных обязательств;

установление Правительством Российской Федерации среднесрочных (на срок до 6 лет) индикативных пределов (показателей) расходов по направлениям государственной политики (государственным программам), создающих условия для повышения гибкости в использовании бюджетных ассигнований для достижения заявленных целей и при необходимости реструктуризации расходов по инициативе соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

формализация порядка и критериев инициирования и принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств с усилением ответственности федеральных органов исполнительной власти за достоверность оценки их объемов и сроков исполнения;

оптимизация числа налоговых льгот и отражение в случае применения налоговых льгот в рамках государственной программы целей их предоставления в соответствующих государственных программах с регулярной оценкой их влияния на достижение заявленных программами целей;

совершенствование организации и методологии прогнозирования кассового исполнения федерального бюджета с установлением ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за качество и соблюдение показателей кассового плана.

Аналогичные принципы и меры могут быть реализованы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

При этом на федеральном уровне должны быть созданы необходимые предпосылки для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации, прежде всего путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания устойчивых стимулов для соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее наращиванию.

Для этого, в частности, предлагается реализовать следующие меры:

поэтапно сократить установленные федеральными законами льготы по региональным и местным налогам;

усилить действенность требований по зачислению налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты по месту деятельности предприятий, а также снизить негативные последствия использования трансфертного ценообразования с целью недопущения перемещения налоговой базы между регионами;

повысить использование потенциала имущественных налогов и земельного налога, а также ускорить подготовку введения налога на недвижимость;

обеспечить доступность для финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований информации о выполнении юридическими лицами обязательств по уплате налогов и других платежей, поступающих в региональные и местные бюджеты;

стабилизировать методику и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе с утверждением указанных дотаций на 3-летний период, а также перевести налоговые доходы, распределяемые по дифференцированным нормативам или долям, в межбюджетные трансферты;

повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете, сократив объемы предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации;

создать механизм поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, основанный на предоставлении Федеральным казначейством из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям краткосрочных бюджетных кредитов, в том числе беспроцентных, на покрытие временных кассовых разрывов;

разработать методические рекомендации (типовые методики) по прогнозированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

усовершенствовать порядок взимания акцизов, распределяемых по дифференцированным нормативам, постепенно увеличивая поступление доходов от уплаты соответствующих акцизов по месту реализации подакцизных товаров;

создать инструменты сбережения «конъюнктурных» доходов субъектов Российской Федерации;

повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей;

расширить права регионов по установлению по единым принципам для отдельных типов муниципальных образований нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также закрепить нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, за местными бюджетами.

IV. Совершенствование разграничения полномочий и организация деятельности публично-правовых образований

Наряду с обеспечением долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации для реализации целей и задач Программы необходимо четкое определение полномочий (прав и ответственности) и принципов деятельности публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Это является необходимым условием для устранения дублирования функций и полномочий между публично-правовыми образованиями и между органами государственной власти (органами местного самоуправления) на уровне одного публично-правового образования, которое приводит как к увеличению бюджетных расходов, так и к размыванию ответственности за результаты деятельности.

Федеральным законодательством уже закреплены основы деятельности публично-правовых образований.

К ним, в частности, относятся принципы установления и исполнения расходных обязательств, организации бюджетного процесса, заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, правила размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных)

нужд, способы и формы оказания государственных (муниципальных) услуг, организация государственной (муниципальной) службы.

В тех сферах, где органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют правила своей деятельности, федеральное регулирование, как правило, должно определять их общую методологию, направления развития и основы взаимодействия.

Дальнейшее развитие федерального законодательства в этой сфере должно исходить из следующих принципов:

возможность для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их заинтересованность самостоятельно формировать свои расходные обязательства исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ и общих приоритетов государственной политики в соответствующих сферах;

недопустимость возникновения «необеспеченных мандатов» и решений федеральных органов исполнительной власти, влекущих возникновение выпадающих доходов;

объективная, формализованная и прозрачная система межбюджетных трансфертов;

наличие стимулов для повышения эффективности государственного (муниципального) управления и при необходимости санкций, обеспечивающих соблюдение законодательно установленных требований и финансовой дисциплины.

Для реализации указанных принципов, в частности, целесообразно:

расширить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения, в том числе с учетом адресности предоставления социальной помощи;

перевести начиная с 2012 г. финансовое обеспечение милиции общественной безопасности за счет средств федерального бюджета с одновременной передачей на уровень субъектов Российской Федерации федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых не связана с выполнением исключительных полномочий Российской Федерации, либо сокращением межбюджетных трансфертов или расширением полномочий субъектов Российской Федерации за счет передачи федеральных полномочий;

отказаться от неформализованных каналов предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации финансовой поддержки из федерального бюджета;

обеспечить повышение обусловленности предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации путем установления обязательств по повышению качества не только управления региональными (муниципальными) финансами, но и проведения структурных реформ и повышения результативности деятельности;

осуществить начиная с 2012 г. постепенный переход к консолидации субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ) в сферах совместного ведения с установлением условий и критериев эффективности их предоставления, ответственности за результаты использования и достижение поставленных целей предоставления;

осуществить начиная с 2012 г. постепенное сокращение числа и объема субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации за счет передачи федеральных полномочий с передачей соответствующих финансовых ресурсов;

повысить эффективность применения инструментов воздействия на бюджетную политику субъектов Российской Федерации с учетом их дотационности, в том числе с введением при необходимости внешнего управления;

проводить мониторинг управления государственным (муниципальным) долгом на региональном и местном уровнях с учетом показателей задолженности государственных (муниципальных) унитарных предприятий с целью предотвращения рисков возникновения обязательств у бюджетов по погашению накопленной задолженности;

предоставлять межбюджетные трансферты с учетом оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления, в том числе оценки созданных институциональных условий для привлечения инвесторов в регион и муниципалитет соответственно.

В целом совершенствование разграничения расходных полномочий предполагается осуществлять в рамках сложившихся пропорций закрепления доходов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации с проведением «обмена» расходными обязательствами. При этом необходимо рассмотреть вопрос о повышении налоговой автономии субъектов Российской Федерации и муниципалитетов как предпосылки стабильности и предсказуемости доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также создания условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (осуществляемых функций), а следовательно, повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими политики.

Одновременно планируется реализовать принцип администрирования бюджетных доходов, согласно которому главные администраторы бюджетных доходов (за исключением Федеральной налоговой службы), созданные соответствующими публично-правовыми образованиями, должны администрировать только доходы, поступающие в бюджеты соответствующих публично-правовых образований, а также повысить ответственность Федеральной налоговой службы при выполнении ею полномочий главного администратора доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Завершение начатого в 2000-х годах разграничения расходных и доходных полномочий, создание новых видов государственных (муниципальных) учреждений позволяют поставить вопрос о гражданско-правовой правоспособности публично-правовых образований, поскольку в гражданском обороте должна быть полная ясность, кто действует от имени публично-правового образования, а кто — от собственного имени. Участникам гражданского оборота для защиты своих интересов необходимо понимание, как и за счет чего будет обеспечиваться ответственность по обязательствам, принятым публично-правовыми образованиями, их органами или созданными ими юридическими лицами. Это является важнейшей предпосылкой повышения доверия к публично-правовым образованиям не только как к субъектам экономической деятельности, но и как к субъектам государственной (муниципальной) политики.

При этом необходимо рассмотреть вопрос о наделении публично-правовых образований статусом юридического лица, а также о том, что созданные ими органы управления и казенные учреждения должны выступать в гражданских правоотношениях только от имени соответствующего публично-правового образования. Большинство нынешних бюджетных учреждений, как и автономные учреждения, должны получить возможность действовать от своего имени, иметь собственное имущество и доходы, в том числе получая субсидии из бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Учитывая изложенное, а также с целью повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности существования в составе вещных прав права хозяйственного ведения и права оперативного управления исходя в том числе из возможности предоставления государственного имущества на иных основаниях.

Кроме того, становится актуальной задача оптимизации структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью централизации исполнения специально созданными для этих целей организациями таких функций (непосредственно не связанных с государственным (муниципальным) управлением), как поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующими кадрами, строительство объектов государственной (муниципальной) собственности и т.п.

Реализация этого принципа в сфере управления финансовыми ресурсами на основе единого бюджетного счета, учета и составления финансовой отчетности доказала свою эффективность и создает предпосылки для его распространения на другие сферы деятельности публично-правового образования.

Эффективное решение обозначенных в разделе задач позволит получить реальное снижение бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление.

V. Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов

В качестве одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления предлагается принять программно-целевой принцип организации их деятельности.

Государственная программа Российской Федерации (далее — государственная программа) — документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Общими принципами разработки и реализации государственных программ являются:

- формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);

- установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;

- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, дру-

гих материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, а также интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;

наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;

проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

На федеральном уровне система государственных программ должна формироваться исходя из целей и индикаторов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и иных стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

При этом увязка стратегических целей и среднесрочных задач будет осуществляться принятием такого документа, как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, определяющие приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу.

Предполагается, что состав подпрограмм и планируемые результаты реализации подпрограмм будут определяться государственной программой, а бюджетные ассигнования на их достижение будут утверждаться федеральным законом о федеральном бюджете.

Кроме того, в рамках государственных программ решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам) долгосрочных государственных контрактов. Также в отношении объектов, указанных в государственных и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы 3-летнего периода.

Ответственными за разработку и реализацию государственной программы на федеральном уровне являются федеральные органы исполнительной власти.

На ведомственном уровне инструментом стратегического и операционного планирования могут являться преобразованные в соответствии с новыми задачами доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Этот же инструмент целесообразно использовать и в качестве отчета о результатах деятельности, который должен носить публичный характер и размещаться в сети Интернет.

Для реализации изложенных подходов потребуется:

1) утвердить порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ с внесением соответствующих изменений в случае необходимости в порядок организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., порядок

разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация;

2) определить перечень государственных программ и организовать подготовку проектов государственных программ с отражением в них в том числе следующих основных вопросов:

обоснование цели и задач программы, ее вклада в достижение (реализацию) долгосрочных целей (приоритетов) социально-экономического развития Российской Федерации;

анализ исходной ситуации, сложившихся и прогнозируемых тенденций, основных проблем в соответствующей сфере;

прогноз конечных результатов программы, характеризующих целевое состояние, изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;

перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации;

сроки реализации государственной программы в целом, основные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей;

основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов программы, с обоснованием основных положений и сроков принятия проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на первом этапе ее реализации;

перечень включенных в состав государственной программы подпрограмм и федеральных целевых программ;

обоснование общего объема бюджетных ассигнований из федерального бюджета по годам реализации государственной программы;

3) определить порядок планирования объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ на среднесрочный период с учетом необходимости его увязки с бюджетным процессом;

4) внести изменения в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования как инструмента управления на уровне федеральных органов исполнительной власти.

VI. Переход к программной структуре расходов бюджетов

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

В соответствии с принципами разграничения полномочий по регулированию бюджетных правоотношений решение этих вопросов будет осуществляться каждым публично-правовым образованием самостоятельно. При этом, поскольку Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены общие требования к организации бюджетного процесса, потребуется внесение изменений, позволяющих публично-правовым образованиям определять целесообразность (исходя из степени подготовленности), порядок и сроки перехода от традиционных целевых статей к целевым статьям, отражающим состав государственных (муниципальных) программ и их подпрограмм.

В отношении федерального бюджета Программа исходит из необходимости, возможности и целесообразности перехода начиная с 2012 г. к программно-целевому принципу его представления.

Соответствующие поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается принять в 2010 г. с тем, чтобы иметь возможность провести необходимую подготовительную работу по разработке и экспертизе проектов государственных программ, проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, методических материалов, их практической апробации, адаптации бюджетной классификации Российской Федерации, программного обеспечения и т.д.

В частности, в составе материалов, представляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг., будет представлено приложение к пояснительной записке к указанному законопроекту с распределением бюджетных ассигнований по государственным программам и их подпрограммам.

При этом предполагается, что в течение ближайших 2–3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм, утвержденных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Утвержденные государственные программы, а также в дальнейшем отчеты об их реализации предполагается представлять в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе сопроводительных материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете.

Программная структура с самого начала должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета.

Одновременно с утверждением федеральным законом о федеральном бюджете приложения с распределением бюджетных ассигнований по государственным программам и их подпрограммам в составе материалов, представляемых одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете, планируется представлять приложение с распределением расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов.

При этом следует особо отметить необходимость внесения начиная уже с 2011 г. ряда изменений в порядок отнесения отдельных расходов на разделы и подразделы классификации расходов бюджетов, позволяющих повысить прозрачность бюджетов и облегчить в дальнейшем увязку между программным и функциональным разрезом расходов.

В целях учета всех бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию задач и мероприятий в определенной отрасли (сфере), предлагается отражать целевые межбюджетные трансферты (субсидии и субвенции), а также дотации государственным внебюджетным фондам в соответствующих функциональных разделах и подразделах классификации расходов бюджетов, оставив в разделе «Межбюджетные трансферты» классификации расходов бюджетов только дотации бюджетам субъектов Российской Федерации.

Кроме того, существенной новацией может стать изменение начиная с 2012 г. содержания 4-го уровня классификации расходов бюджетов — видов расходов. Если в настоящее время виды расходов являются слабо систематизированной совокупно-

стью уникальных для разных бюджетов функциональных, экономических и «объектных» категорий, то в рамках предлагаемого подхода виды и подвиды расходов могут стать едиными категориями, отражающими определенные Бюджетным кодексом Российской Федерации виды бюджетных ассигнований. Поскольку различные виды расходов бюджетов имеют разные правовые основания, такой подход создал бы прямую правовую основу для санкционирования расходов в процессе исполнения бюджетов. Предлагаемые изменения повлекут за собой корректировку отдельных позиций классификации операций сектора государственного управления.

В перспективе перечень видов расходов бюджетов предполагается включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации, однако в переходный период его формирования планируется предоставить соответствующие полномочия Министерству финансов Российской Федерации (как это имеет место в настоящее время в отношении подстатей классификации операций сектора государственного управления).

Предлагается предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность определения различных горизонтов установления расходных обязательств и законодательного утверждения бюджетных ассигнований на их исполнение. Такой подход обеспечил бы баланс между предсказуемостью бюджетных ассигнований для исполнения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов и необходимостью их адаптации к возможным корректировкам в рамках политических циклов, целей государственной политики и способов их достижения.

Необходимо учитывать, что по мере развития программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти будет возрастать необходимость расширения полномочий и ответственности федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию соответствующих программ и подпрограмм, уточнения структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти и т.д.

С целью создания условий для Правительства Российской Федерации по своевременному принятию решений о перераспределении соответствующих полномочий при подготовке поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагается рассмотреть в качестве одного из возможных вариантов утверждение федеральным законом о федеральном бюджете бюджетных ассигнований консолидированно в разрезе государственных программ и подпрограмм, реализуемых федеральными органами исполнительной власти.

Бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, включая полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, системы федеральных судов общей юрисдикции, включая Верховный Суд Российской Федерации, системы федеральных арбитражных судов, включая Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, органов прокуратуры, включая Генеральную прокуратуру Российской Федерации, и Следственного комитета Российской Федерации могли бы по-прежнему утверждаться законом отдельно по каждому соответствующему главному распорядителю средств федерального бюджета.

В этом случае ведомственная структура расходов федерального бюджета (с распределением бюджетных ассигнований по федеральным органам исполнительной власти — главным распорядителям средств федерального бюджета) могла бы утверждаться Правительством Российской Федерации.

Независимо от варианта утверждения ведомственной структуры расходов федерального бюджета укрупнение структуры расходов позволит существенно сократить количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и одновременно расширить полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета в формировании и ведении собственных бюджетных росписей.

Внедрение принципов формирования программного бюджета предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования: реестра расходных обязательств, федеральной адресной инвестиционной программы, обоснований бюджетных ассигнований.

С введением новой бюджетной классификации не должна быть утрачена преемственность данных, объем информации не должен быть сокращен, а, напротив, содержательно расширен и систематизирован, что достигается составлением таблиц соответствия.

VII. Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения

Данное направление Программы предполагает продолжение реализации административной реформы. Основной акцент будет сделан на проектном принципе организации деятельности органов власти, в том числе на применении его в процессе реализации государственных программ и организации процедур внутреннего контроля деятельности соответствующих органов.

Основными направлениями повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций, в том числе по осуществлению юридически значимых действий) должны стать:

- противодействие коррупции и снижение административных барьеров;
- совершенствование контрольно-надзорной деятельности;

- оптимизация состава и полномочий органов исполнительной власти, результатом которой должно стать сокращение дублирования функций и полномочий, а также оптимизация численности государственных служащих;

- передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг);

- повышение мотивации руководителей федеральных органов исполнительной власти в отношении оптимизации предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и сокращения бюджетных расходов на их деятельность;

- оптимизация в федеральных органах исполнительной власти соотношения численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы;

формирование «электронного правительства», в том числе переход на оказание услуг по осуществлению юридически значимых действий органами государственной власти в электронной форме;

оптимизация межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием информационных технологий путем раскрытия информации о деятельности органов государственной власти.

Федеральными органами исполнительной власти должны быть утверждены и реализованы отраслевые (ведомственные) планы повышения эффективности бюджетных расходов в сферах их ведения.

Кроме того, органами исполнительной власти должны быть приняты планы повышения качества финансового менеджмента, а финансовыми органами — организованы его мониторинг и оценка.

Необходимо разработать методики оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, в которых целесообразно предусмотреть параметры отчетности органов власти об эффективности расходов, оценку результатов, достигнутых по отношению к планам, установление при возможности соответствующих критериев для измерения качества, количества и стоимости конечных результатов деятельности организаций и т.д.

Важной сферой оптимизации деятельности публично-правовых образований является управление государственной (муниципальной) собственностью, для повышения эффективности которого предлагается реализация мер по следующим основным направлениям:

- упорядочение состава имущества публично-правовых образований и обеспечение его учета;

- инвентаризация объектов государственной (муниципальной) собственности, оформление прав на них;

- замена практики передачи имущества, специально приобретенного за счет бюджетных средств одного публично-правового образования, другому публично-правовому образованию путем предоставления субсидий на соответствующие цели, распределяемых по прозрачным критериям (за исключением случаев оборота имущества, передаваемого в целях обеспечения полномочий публично-правовых образований);

- создание прозрачных процедур, определяющих вопросы аренды государственного (муниципального) имущества;

- проведение анализа перечня изъятых из оборота и ограниченных в обороте земель, оценка их эффективности с целью дальнейшей оптимизации земельного фонда;

- оптимизация сети государственных (муниципальных) унитарных предприятий;

- совершенствование приватизационных процедур;

- совершенствование системы показателей оценки эффективности использования государственного (муниципального) имущества;

- формирование экономически обоснованной дивидендной политики.

VIII. Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг

Существующая в Российской Федерации сеть государственных (муниципальных) учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности оказания государственных услуг. Перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения

произошел в массовом порядке только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не реализован на федеральном уровне. Расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов оказываемых ими услуг, а из необходимости содержания существующих мощностей. Планирование бюджетных ассигнований осуществляется по большей части методом индексации существующих расходов с сохранением их структуры в неизменном виде. В результате на первое место должен быть поставлен вопрос повышения качества государственных (муниципальных) услуг и только потом оптимизация бюджетных расходов на их обеспечение.

Целями данного направления Программы являются:

повышение доступности и качества государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и в других социально значимых сферах;

привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;

создание условий для оптимизации бюджетной сети;

развитие материально-технической базы государственных (муниципальных) учреждений, в том числе за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников;

снижение неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений;

внедрение в деятельность государственных (муниципальных) учреждений элементов конкурентных отношений.

Для достижения указанных целей необходимо решить 3 взаимосвязанные задачи:

совершенствование правового статуса государственных (муниципальных) учреждений;

внедрение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

повышение открытости деятельности учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, для потребителей этих услуг.

Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений будут проводиться путем реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Они направлены на повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг в условиях сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их оказание. Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения (легализации) ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.

Предполагается изменить механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав), оказывающих государственные (муниципальные) услуги:

перевести их с 1 июля 2012 г. со сметного финансового обеспечения на предоставление субсидии на выполнение государственного задания;

предоставить право бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав) зачислять доходы от приносящей доходы деятельности в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

исключить субсидиарную ответственность государства (муниципального образования) по обязательствам бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав);

расширить права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган государственной власти или орган местного самоуправления, выполняющий функции учредителя соответствующего учреждения.

Создание нового типа государственных (муниципальных) учреждений — казенного учреждения, статус которых, по сути, совпадает с ранее закрепленным в законодательстве Российской Федерации статусом бюджетного учреждения, будет сопровождаться дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет. При этом процедура перевода бюджетных учреждений в казенные учреждения должна будет обеспечить минимизацию организационных мероприятий, связанных с изменением статуса казенных учреждений, и сведение их только к внесению изменений в устав (типовой устав) учреждения или положение о нем.

На первое полугодие 2011 г. будет установлен переходный период, который позволит как бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав), так и казенным учреждениям получать финансовое обеспечение в прежнем порядке (в частности, действуют ранее принятые нормативные правовые акты, лицевые счета учреждений не перекрываются, а внебюджетные доходы казенных учреждений не зачисляются в бюджет).

При этом первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждениям и нормативы затрат на содержание закрепленного за ним имущества должен определять федеральный орган государственной власти — главный распорядитель средств федерального бюджета в отношении каждого из бюджетных учреждений исходя из размера бюджетных ассигнований, предоставленных данному федеральному учреждению по смете в 2010 г.

Кроме того, будут приняты следующие меры, направленные на создание для федеральных органов государственной власти условий и стимулов по оптимизации сети подведомственных учреждений:

упрощение процедуры реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации учреждений с передачей соответствующих полномочий от Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти;

установление правила сохранения объемов бюджетных ассигнований федеральным органам государственной власти — главным распорядителям бюджетных средств при реорганизации (слиянии, присоединении) или ликвидации ими подведомственных учреждений (при условии сохранения объема и качества предоставляемых ими услуг).

Перевод бюджетных учреждений на предоставление субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг потребует совершенствования практики формирования государственных (муниципальных) заданий для государственных (муниципальных) учреждений и их финансового обеспечения.

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности будет устанавливать орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Для обеспечения реализации полномочий бюджетных учреждений в 2010 г. необходимо реализовать заложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип использования проектов государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг при планировании бюджетных проектировок на 2011–2013 гг.

В этих целях федеральным органам исполнительной власти, разрабатывающим проекты государственных заданий на оказание государственных услуг федеральными государственными учреждениями, необходимо в рамках подготовки проекта бюджета разрабатывать и представлять в Министерство финансов Российской Федерации сводные показатели государственных заданий.

IX. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля

Переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля, основанной на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В этих целях необходимо:

- организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования;

- уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля;

- ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты;

- привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ);

- установить меры ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

- исключить возможность необоснованных проверок хозяйствующих субъектов.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль:

- соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;

- экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем предлагается понимать финансовый контроль, осуществляемый законодатель-

ными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля, под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем — финансовый контроль, осуществляемый исполнителями органами государственной власти (местными администрациями).

Правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти в рамках бюджетного законодательства.

В свою очередь, бюджетное законодательство должно исходить из обязательности для участников бюджетного процесса в отношениях, не основанных на административном или ином властном подчинении, включения в разрабатываемые ими проекты договоров с контрагентами о предоставлении средств из бюджета (за исключением государственных (муниципальных) контрактов о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг) условий об их согласии на проведение проверок по соблюдению целей и условий предоставления целевых средств из бюджета. Проведение подобных проверок участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из бюджетного законодательства Российской Федерации по конкретным видам расходов, порядок осуществления которых является предметом государственного (муниципального) финансового контроля.

Внедрение этого подхода означает перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и, соответственно, ответственности за соблюдение условий предоставления целевых средств из бюджета (бюджетных кредитов, гарантий, субсидий) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на органы государственной власти, на которые возложены функции по установлению порядка предоставления указанных средств, и на получателей бюджетных средств, заключающих гражданско-правовые договоры от имени соответствующих публично-правовых образований.

Реформирование государственного (муниципального) финансового контроля требует более четкого разграничения полномочий органов финансового контроля по горизонтали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля публично-правового образования) и по вертикали (т.е. между органами государственного (муниципального) финансового контроля разных публично-правовых образований), в том числе в части контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) целей и условий получения межбюджетных трансфертов.

Полномочия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов, созданных законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления, по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (аудита) определяются соответственно Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о контрольно-счетных органах.

Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны обладать полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе при осуществлении санкционирования операций и использовании других методов предва-

рительного бюджетного контроля применительно к главным администраторам (администраторам, распорядителям, получателям) средств соответствующих бюджетов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы финансового контроля, являющиеся исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (органами местной администрации), в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны обладать полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе по выявлению и пресечению предоставления неполной или недостоверной отчетности о непосредственных результатах использования бюджетных ассигнований в рамках подпрограмм государственных программ и при выполнении государственных заданий, путем проведения ревизий, проверок и использования других методов последующего бюджетного контроля применительно к органам исполнительной власти, являющимся главными администраторами (администраторами, распорядителями, получателями) средств соответствующих бюджетов, а также в установленных законодательством Российской Федерации случаях и порядке — к государственным органам, являющимся главными администраторами (администраторами, распорядителями, получателями) средств соответствующих бюджетов, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местным администрациям) в части соблюдения ими условий получения межбюджетных трансфертов и иным объектам контроля.

Главные администраторы бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации должны осуществлять внутренний контроль (в том числе с правом создания структурных подразделений), направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

При этом необходимо принять меры по повышению качества и надежности внутреннего контроля, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, результаты которого должны быть доступны как органам государственного (муниципального) финансового контроля, так и органам исполнительной власти и местным администрациям. Кроме того, следует организовать координацию развития и методологического обеспечения систем внутреннего контроля.

В целях обеспечения действенности, эффективности и результативности государственного (муниципального) финансового контроля необходимо усовершенствовать систему правового регулирования ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в частности:

- установить закрытый перечень мер принуждения, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства, как совокупность мер бюджетно-правового принуждения и мер административно-правового принуждения;

- увязать определенные факты нарушения бюджетного законодательства с конкретными бюджетно-правовыми мерами принуждения и установить отсылку к применению административно-правовых мер принуждения;

- установить административные наказания за нарушения бюджетного законодательства.

Реализация предлагаемой концепции государственного (муниципального) финансового контроля предполагает внесение изменений в Бюджетный кодекс Россий-

ской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом внесение изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» не потребуется.

Х. Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует полноценное правовое регулирование имущественных отношений с участием публично-правовых образований, не основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (контрактных отношений). Для его создания необходимо формирование в Российской Федерации комплексной контрактной системы.

Первоочередными задачами на 2010–2011 гг. являются обеспечение регламентации и структурирования всех стадий процесса государственных (муниципальных) закупок, а именно планирования закупок, размещения заказов и исполнения контрактов, а также обеспечение интеграции информационных ресурсов, связанных с размещением заказов и исполнением контрактов.

Это будет достигнуто путем последовательной системной модернизации сферы обеспечения нужд публично-правовых образований за счет как развития уже существующих стадий закупочного цикла, так и создания недостающих элементов управления «контрактуемыми» расходами и их общей увязки.

В рамках прогноза социально-экономического развития будет вырабатываться прогноз государственных (муниципальных) закупок, необходимых для реализации государственных (муниципальных) функций и задач.

В результате формирования комплексной федеральной контрактной системы будут созданы такие инструменты, как стандартные спецификации, типовые контракты на стандартные (отдельные) товары, работы и услуги (НИОКР, бюджетные инвестиции, информационные технологии, энергосбережение и т.п.), автоматизированные средства проведения заказчиками мониторинга исполнения контрактов, позволяющие заказчикам более эффективно обеспечивать решение стоящих перед ними задач.

Одним из инструментов, объединяющим элементы контрактной системы, будет являться официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд. За счет функционирования такого сайта будет обеспечена возможность проведения мониторинга заключения, изменения и исполнения контрактов и анализа стоимостной информации. Заказчикам будет предоставлена возможность доступа к методической и правовой информации по вопросам, связанным с планированием закупок, размещением заказов и исполнением контрактов, путем выделения в рамках официального сайта информационно-справочного блока.

В целях формирования нормативного правового регулирования стадии планирования закупок для государственных (муниципальных) нужд предлагается установить порядок:

определения объема и структуры государственных (муниципальных) нужд, в том числе в натуральном выражении, исходя из расчетно-нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнения функций;

установления по наиболее крупным объектам государственных (муниципальных) закупок перечня товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения феде-

ральных государственных (муниципальных) нужд в очередном финансовом году и плановом периоде;

определения начальных цен продукции для разных ее типов;

проведения мониторинга цен, предметов закупки, производителей и поставщиков товаров, работ и услуг.

При планировании государственных закупок необходимо принимать во внимание также стоимость последующей эксплуатации продукции, обладающей длительным жизненным циклом.

Нормативные правовые акты, регулирующие стадию размещения государственного (муниципального) заказа, должны содержать положения о:

необходимости утверждения плана-графика закупок и графика заключения контрактов;

порядке составления требований к предмету закупки;

требованиях к обеспечению контрактов, в том числе в части разработки и утверждения типовых форм банковских гарантий и договоров поручительства;

порядке определения начальной цены государственного (муниципального) контракта;

необходимости проведения мониторинга цен на товары, работы и услуги по заключенным государственным (муниципальным) контрактам.

Изменения в нормативном правовом регулировании стадии исполнения государственных (муниципальных) контрактов необходимо направить на:

регламентацию организации контроля со стороны заказчика за исполнением контракта, издание рекомендаций по приемке продукции в ходе исполнения государственного контракта;

регламентацию участия (наряду с представителями заказчика) специального представителя уполномоченного государственного органа для реализации возложенной на него обязанности по защите прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации по отдельным категориям судебных споров, возникающих вследствие неисполнения государственных контрактов;

установление требований о предоставлении открытой информации об исполнении государственных контрактов и плана-графика государственных закупок (в том числе путем создания общероссийского реестра государственных (муниципальных) контрактов, включающего в том числе информацию об исполнении контрактов);

установление обязанности заказчика применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту;

регламентацию действий заказчика в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств.

Следует рассмотреть возможность создания в бюджетном процессе Российской Федерации гибких инструментов, направленных на исполнение государственных (муниципальных) контрактов с возможностью:

использования заказчиком средств от реализации финансового обеспечения при неисполнении либо ненадлежащем исполнении контракта поставщиком;

уменьшения заказчиком объема оплаты по контракту на сумму штрафных санкций, предъявленных к поставщику.

Дальнейшее развитие контрактных отношений будет направлено также на формирование системы продаж, аренды и другого использования движимого и недвижимого имущества публично-правовых образований.

Кроме того, в перспективе на контрактную основу будет переведено размещение государственных (муниципальных) заданий (заказов) на оказание социально значимых услуг.

В целом развитие контрактных отношений с участием публично-правовых образований должно быть направлено на создание прозрачной, справедливой среды для всех сторон контракта, обеспечивающей сбалансированность интересов. Кроме того, комплексная федеральная контрактная система позволит повышать качество и снижать издержки при реализации государственных услуг, исполнении функций и задач публично-правовых образований и бюджетных учреждений.

XI. Реформирование системы бюджетных платежей

В настоящее время все средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сконцентрированы на единых счетах бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации, что повысило прозрачность и устойчивость финансовой системы в целом.

Вместе с тем положение, при котором количество счетов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, соответствует количеству публично-правовых образований, приводит к наличию значительного количества отдельно открытых каждому публично-правовому образованию счетов по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (более 24 тыс.). Кроме того, через многочисленные банковские счета осуществляется исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов, ведется учет операций медицинских бюджетных учреждений, органов социальной защиты, операций со средствами, поступающими во временное распоряжение бюджетных учреждений, операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, а также операций по обеспечению наличными денежными средствами бюджетных учреждений.

В условиях проводимых Центральным банком Российской Федерации мероприятий по оптимизации своей расчетной сети, а также по развитию платежной системы в направлении централизации осуществления расчетных операций становится актуальным вопрос об изменении принципов взаимоотношений платежных систем Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства при выполнении функции по кассовому обслуживанию бюджетов публично-правовых образований.

Опыт ряда зарубежных стран показывает, что орган кассового обслуживания исполнения бюджетов (казначейство) может являться единственным, кроме кредитных организаций, участником платежной системы Центрального банка, обеспечивающим расчеты публично-правовых образований с использованием одного банковского счета, открытого этому органу в платежной системе Центрального банка Российской Федерации, с предоставлением доступа клиентам ко всем расчетным услугам через систему соответствующих балансовых счетов.

Изменение механизмов в организации кассового устройства исполнения бюджетов позволит сосредоточить счета всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, участников бюджетного процесса, бюджетных учреждений и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации) только в Федеральном казначействе с открытием ему в Центральном банке Российской Федерации одного счета. При этом потребуются принять согласованные с Центральным

банком Российской Федерации меры, обеспечивающие реформирование технологий Федерального казначейства с целью их унификации с банковскими расчетными технологиями, но при их большей оперативности и прозрачности.

Реализация такого подхода:

позволит обеспечить ускорение распределения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

приведет к упрощению и унификации документооборота;

создаст возможность осуществления платежей в бюджетную систему Российской Федерации и из бюджетной системы Российской Федерации путем применения современных банковских и иных платежных технологий;

позволит оперативно обеспечить администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации персонализированной информацией о платежах каждого плательщика налогов, сборов и иных обязательных платежей.

В рамках реализации указанных мероприятий в 2010–2012 гг. целесообразно подготовить соответствующую нормативную правовую базу, в том числе законодательную, для обеспечения реформирования системы бюджетных платежей до 2017 г. включительно.

ХII. Развитие информационной системы управления государственными финансами

В настоящее время сформированы основы современной системы управления государственными (муниципальными) финансами на базе информационно-технологической инфраструктуры Федерального казначейства, обеспечивающей полный охват денежных операций сектора государственного управления (кроме операций государственных внебюджетных фондов).

Однако современное развитие отношений в сфере общественных финансов предъявляет новые требования к составу и качеству информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, а также к открытости информации о результатах их деятельности. Например, в Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» предусмотрено создание официального сайта в сети Интернет для размещения информации о деятельности всех государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закрепленного за ними имущества.

В целях удовлетворения указанных требований, а также повышения качества управления государственными (муниципальными) финансами необходимо развивать единую интегрированную информационную систему управления общественными финансами (электронный бюджет), которая:

обеспечит прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание механизмов общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований путем публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления, информации о стоимости предоставленных государственных (муниципальных) услуг, в том числе информации в разрезе государственных программ, услуг, объектов финансирования в натуральном и стоимостном выражении;

повысит доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования, об их активах и обязательствах;

создаст инструменты для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг;

обеспечит интеграцию процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;

усилит взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;

позволит осуществить централизацию и обеспечить единство учета объектов государственной (муниципальной) собственности.

В рамках развития системы электронного бюджета, в частности, потребуется создание информационных ресурсов и общероссийских реестров, содержащих информацию об организациях государственного сектора, государственных (муниципальных) служащих, государственных (муниципальных) заданиях, оказываемых услугах и деятельности государственных (муниципальных) учреждений, имуществе и обязательствах публично-правовых образований.

Кроме того, необходимо продолжить модернизацию уже имеющихся информационных баз (реестр расходных обязательств, сводная бюджетная роспись, реестр государственных контрактов и т.д.), создав технологии их взаимоувязки между собой, а также интеграции существующих и создаваемых информационных ресурсов в системе электронного бюджета.

Для решения поставленных задач необходимо рассмотреть вопрос о реализации следующих мероприятий:

разработка нормативных правовых актов и методических материалов для обеспечения формирования и централизованного ведения общероссийских реестров и информационных ресурсов, организации эффективного информационного межведомственного взаимодействия;

обеспечение проектирования системы электронного бюджета как комплекса взаимоувязанных компонентов, обеспечивающих функционирование системы;

создание единого портала государственных (муниципальных) финансов (портал электронного бюджета) для обеспечения публичного доступа к информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, формируемой на основании сведений системы электронного бюджета;

обеспечение развития функциональности автоматизированной системы Федерального казначейства, в том числе для ведения плановых показателей в разрезе бюджетных услуг, мониторинга результативности и эффективности бюджетных расходов, управления основными средствами и обязательствами сектора государственного управления, ведения бюджетного, управленческого и кадрового учета организаций сектора государственного управления, а также для предоставления соответствующих услуг организациям сектора государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия.

Внедрение системы электронного бюджета позволит перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

XIII. Организация реализации Программы

Управление реализацией Программы планируется организовать по проектному принципу.

Руководство реализацией Программы, а также координацию и контроль за ее реализацией предлагается возложить на рабочую группу при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, созданную для разработки Программы.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках ежегодно утверждаемого плана.

В план на 2010 г. предлагается включить основные мероприятия, которые необходимо выполнить, для того чтобы учесть результаты Программы при формировании бюджетных проектировок на 2011–2013 гг.

В 2010 г. предлагается реализовать мероприятия Программы по следующим направлениям:

- принятие базовых законов (вносящих прежде всего системные поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации) для последующей разработки нормативных правовых актов и методических материалов;

- формирование (начальный этап) государственных программ и аналитическое представление распределения бюджетных ассигнований по государственным программам при подготовке проекта федерального бюджета на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.;

- разработка и утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента.

Планы на 2011 и 2012 гг. предлагается принимать соответственно в декабре 2010 г. и в декабре 2011 г. с учетом итогов предыдущих этапов реализации Программы.

Высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется разработать аналогичные региональные программы и организовать их реализацию.

В целях поддержки осуществления указанных программ необходимо разработать соответствующие методические рекомендации (типовую программу и критерии оценки ее реализации), а также рассмотреть возможность создания финансовых стимулов для повышения качества и результативности таких программ путем предоставления субсидий на конкурсной основе.

Реализация Программы будет согласована с мероприятиями, предусмотренными Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ (ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) ФИНАНСАМИ НА ПЕРИОД ДО 2018 г.²⁵¹

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (далее — Программа) разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг., Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденными Правительством Российской Федерации 31 января 2013 г., решениями заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 г. по вопросу повышения эффективности бюджетных расходов и определяет основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в указанной сфере.

І. Итоги реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

В 2010–2012 гг. развитие бюджетной системы Российской Федерации осуществлялось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (далее — Программа повышения эффективности бюджетных расходов).

По большинству направлений ее реализации был достигнут существенный прогресс.

1. Повышение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

В 2012 г. принят Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», который устанавливает правила определения предельного объема расходов федерального бюджета (далее — «бюджетные правила») с целью снижения ненефтегазового дефицита и обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

Начиная с федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг., федеральный бюджет формируется на основе «бюджетных правил».

2. Совершенствование разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями.

²⁵¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

С 1 января 2012 г. финансовое обеспечение милиции общественной безопасности является полномочием Российской Федерации. Одновременно с этим Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была предусмотрена передача ряда федеральных полномочий и доходных источников федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

В рамках комплексной реформы здравоохранения с 2012 г. полномочия по обеспечению оказания медицинской помощи осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом единый минимальный норматив зачисления доходов от налога на доходы физических лиц был снижен с 30 до 20% при сохранении общего норматива на уровне 40%.

Принят Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который предусматривает перераспределение полномочий по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с сокращением расходных обязательств муниципальных образований.

Принят Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым с 1 января 2013 г. введена патентная система налогообложения.

Указанным Федеральным законом с 1 января 2013 г. (за счет отмены зачисления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 30%) увеличены размеры отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований до 100%.

Принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым вносятся комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

3. Государственные программы Российской Федерации как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2010 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработаны и утверждены приказом от 26 декабря 2012 г. № 817 Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

За период 2012 г. — начало 2013 г. Правительством Российской Федерации было утверждено 39 государственных программ Российской Федерации.

4. Переход к программной структуре расходов бюджетов.

Принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (далее — Федеральный закон № 104-ФЗ), предусматривающий переход к формированию бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ.

Федеральный бюджет на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. впервые сформирован в структуре утвержденных государственных программ Российской Федерации.

При методической поддержке Минфина России продолжалось внедрение программной структуры бюджетов на региональном уровне. По состоянию на 2013 г. в 45 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

5. Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения.

Приняты Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части урегулирования правоотношений, связанных с устранением избыточных ограничений при предоставлении государственных и муниципальных услуг).

Реализуется Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

6. Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

В 2010–2012 гг. была проведена фундаментальная реформа системы оказания государственных и муниципальных услуг.

Принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Федеральный закон № 83-ФЗ).

Федеральный закон № 83-ФЗ стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных.

С целью его реализации был разработан и принят ряд актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, обеспечивших комплексное регулирование вопросов финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений.

С 1 января 2012 г. начал работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее — сеть Интернет) для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru).

7. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля.

Приняты Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 252-ФЗ) в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Развитие современных технологий позволило усовершенствовать контроль, осуществляемый органами Федерального казначейства. Начиная с 2011 г. (в целях оплаты денежных обязательств), получатели бюджетных средств имеют возможность представлять в органы Федерального казначейства контракты в электронном виде, заключенные на электронных торговых площадках.

Кроме того, с 2012 г. органы Федерального казначейства при санкционировании оплаты обязательств по государственным контрактам осуществляют проверку наличия сведений о государственном контракте в реестре государственных контрактов.

8. Формирование комплексной контрактной системы в Российской Федерации.

Принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ).

Внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс), устанавливающие основания для принятия долгосрочных обязательств, обусловленных концессионными соглашениями, по возмещению расходов концессионера на создание и (или) использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Введен в действие официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru).

9. Реформирование системы бюджетных платежей.

Реализована возможность внесения наличных денежных средств организациями субъекта Российской Федерации, расположенными за пределами административного центра субъекта Российской Федерации, на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства для обеспечения наличными денежными средствами в кредитных организациях.

Проведены работы по созданию Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, предназначенной для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг, а также иных платежей в случаях, предусмотренных федеральными законами. Введение в эксплуатацию этой системы осуществлено 1 января 2013 г.

Созданы условия для применения корпоративных банковских карт в части возможности осуществления ими расчетов за приобретенные товары (оказанные услуги).

10. Развитие информационной системы управления государственными финансами.

Правительством Российской Федерации Распоряжением от 20 июля 2011 г. № 1275-р одобрена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — система «Электронный бюджет»).

В 2011–2013 гг. в рамках создания системы «Электронный бюджет» Минфином России утверждены необходимые организационно-распорядительные документы по созданию и развитию системы, внедрена система мониторинга реализации процессов и процедур создания системы, разработана общая архитектура (требования) и системная архитектура системы «Электронный бюджет», определены технические требования к ключевым подсистемам системы «Электронный бюджет».

В феврале 2013 г. опубликована тестовая версия Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее — Единый портал), прошедшая общественное обсуждение.

11. Реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов федеральными органами исполнительной власти приняты и реализуются ведомственные планы повышения эффективности бюджетных расходов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1203 были утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

В целом задачи Программы повышения эффективности бюджетных расходов были решены, что обеспечило преемственность развития системы управления общественными финансами и создало качественно новую базу для разработки новой программы в данной сфере.

II. Цель, задачи и условия реализации Программы

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является важнейшим условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны.

Несмотря на поступательное развитие в последние годы нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления общественными финансами еще не завершен.

Сформулированные на период до 2018 г. стратегические цели и задачи социально-экономического развития требуют продолжения и углубления бюджетных реформ с выходом системы управления общественными финансами на качественно новый уровень.

Необходимость разработки, цель и задачи Программы

Наряду с положительными результатами реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами (далее — общественные финансы) сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

отсутствие регламентированной процедуры формирования, рассмотрения и использования в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития;

несмотря на то что при формировании федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. расходы на реализацию мероприятий федеральных органов исполнительной власти структурированы по государственным программам Российской Федерации, при формировании бюджета достижение значений показателей государственных программ Российской Федерации, как правило, не учитывалось при планировании бюджетных ассигнований. Вопрос эффективности реализации госу-

дарственных программ Российской Федерации пока не является основополагающим при формировании проекта федерального бюджета;

отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) для достижения целей государственной политики на долгосрочный период;

неопределенность соотношения и взаимной увязки различных программно-целевых инструментов;

незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования;

сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при в целом низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;

формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и недостаточность его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

недостаточная действенность механизма среднесрочного бюджетного планирования;

недостаточно высокий уровень качества управления государственными финансами;

отсутствие современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных «необеспеченных» мандатов, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

наличие в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, переходных положений и норм временного применения, а также отдельных неурегулированных вопросов;

разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых для целей государственного и муниципального управления, в том числе в сфере управления общественными финансами;

отсутствие эффективной методологической базы и ответственности за качество подготовки финансово-экономических обоснований проектов нормативных правовых актов, программ, инвестиционных проектов;

недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

При этом управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.

Исходя из этого, целью Программы является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджетного кодекса и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

1) завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс. При этом для обеспечения достижения целей государственных (муниципальных) программ и повышения их эффективности при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями государственных (муниципальных) программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;

2) упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;

4) осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

5) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

6) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

При этом общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы являются:

долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета;

разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, сбалансированность и устойчивость региональных и местных бюджетов;

развитие государственно-частного партнерства.

Законодательное закрепление формируемых принципов управления общественными финансами будет осуществлено при принятии новой редакции Бюджетного кодекса.

Решение перечисленных задач будет осуществляться в рамках формирующейся в настоящее время системы документов государственного стратегического планирования. Программа определяет общие принципы и механизмы реализации установленных в них целей и задач, достижения результатов конкретных мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Организация выполнения мероприятий Программы будет осуществляться в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации.

**Обеспечение долгосрочной устойчивости
и сбалансированности федерального бюджета**

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета как ключевого звена бюджетной системы Российской Федерации является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономической деятельности, основанной на инновационном развитии, создания рабочих мест, требующих кадров высокой квалификации, роста реальной заработной платы в экономике.

В настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами исполнительной власти, поскольку они обладают основными полномочиями в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики при высокой зависимости уровня сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Исходя из этого, первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов федерального бюджета при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в том числе в рамках утвержденных государственных программ Российской Федерации, а также восстановление достаточных объемов резервов, источником пополнения которых служат доходы от экспорта нефти и газа для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Переход к формированию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе государственных (муниципальных) программ предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации государственной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета необходимо реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям.

1. Разработка и реализация бюджетной стратегии Российской Федерации.

Бюджетная стратегия Российской Федерации (далее — Бюджетная стратегия) представляет собой документ, включающий долгосрочный (на срок более 12 лет) прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ Россий-

ской Федерации с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде.

Основной ее целью является определение финансовых возможностей, условий и предпосылок для достижения ключевых целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде, сформулированных в стратегических документах, решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, при обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и повышении эффективности бюджетных расходов.

При разработке Бюджетной стратегии необходимо исходить из следующих принципов:

- определение Правительством Российской Федерации базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, принятого для целей бюджетного планирования и прогнозирования (при наличии других вариантов);

- последовательное снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, аккумулирование конъюнктурно обусловленных доходов в суверенных фондах;

- сохранение объема государственного долга Российской Федерации на безопасном уровне;

- полнота учета и прогнозирования финансовых ресурсов, регулятивных инструментов и структурных реформ, которые могут быть использованы для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах (отраслях);

- формирование бюджетных параметров, исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

- принятие новых расходных обязательств с учетом их эффективности и возможных сроков и механизмов реализации в пределах имеющихся ресурсов;

- обеспечение взаимного соответствия базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогноза структуры расходов бюджетов бюджетной системы;

- обеспечение достаточной гибкости объема и структуры бюджетных расходов, в том числе наличие критериев для их перераспределения в соответствии с новыми задачами, либо сокращения при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;

- создание системы управления бюджетными рисками, включающей формирование перечня рисков, оценку рисков по вероятности их наступления, степени их влияния, возможности управления рисками, а также комплекс мер по минимизации рисков и преодолению их последствий.

С 2014 г. планируется включить Бюджетную стратегию в состав документов бюджетного планирования с определением в Бюджетном кодексе ее основного содержания и включения в состав документов, вносимых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, а также установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению порядка ее разработки и ведения.

Необходимым условием для разработки и ведения Бюджетной стратегии является разработка и утверждение долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период (с определением его содержания, а также порядка разработки и корректировки).

2. Стабильность законодательно закрепленных «бюджетных правил» использования нефтегазовых доходов, регулирующих определение предельного объема расходов федерального бюджета.

Соблюдение «бюджетных правил» обеспечит сбалансированность федерального бюджета, сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов.

Как показал опыт последних лет, политика использования периодов макроэкономической стабильности для создания «подушки безопасности» полностью оправдала себя при необходимости компенсации резкого падения уровня доходов федерального бюджета (нефтегазовых и иных доходов). Например, в 2009 г. средства Резервного фонда использовались для финансирования дефицита федерального бюджета. Это также позволило обеспечить минимизацию роста долговых обязательств федерального бюджета.

Кроме того, наличие резервов стало важнейшим фактором инвестиционной привлекательности Российской Федерации, поддержания инвестиционного уровня суверенных рейтингов, снижения стоимости государственных и корпоративных заимствований.

3. Поддержание безопасных уровня и структуры государственного долга Российской Федерации.

В настоящее время макроэкономические условия в Российской Федерации позволяют осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях. Это дает возможность выходить на рынок займов при благоприятной конъюнктуре и накапливать часть нефтегазовых доходов в Резервном фонде, реализуя, таким образом, стратегию «занимай и сберегай», суть которой заключается в привлечении займов в ограниченных (с учетом «бюджетных правил») объемах на приемлемых условиях с возможностью дальнейшего сокращения относительного уровня процентных расходов федерального бюджета, сохранения низкого уровня налоговой нагрузки и гарантированного накопления резервов, при устойчивых доходах от размещения средств суверенных фондов.

В случае развития кризисных тенденций в мировой экономике условия заимствований на долговых рынках для Российской Федерации, как и для многих суверенных заемщиков, значительно ухудшатся. При самом негативном сценарии долговой рынок может быть фактически «закрыт», что не позволит привлечь средства в нужных объемах и на приемлемых условиях. В такой ситуации накопленные в Резервном фонде средства позволят гарантировать исполнение принятых расходных обязательств федерального бюджета.

При этом сохраняющаяся зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры и в целом достаточно высокий уровень рисков для бюджетной системы Российской Федерации требуют соблюдения более жестких, чем для стран с диверсифицированной структурой экономики, ограничений объема долговой нагрузки.

В условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период основных направлений долговой политики.

В целом политика государственных заимствований будет исходить из необходимости поддержания на приемлемом уровне объема государственного долга Российской Федерации. Такой подход обеспечит устойчивость федерального бюджета,

поскольку позволит в случае внешних шоков несколько увеличить в целях покрытия дефицита федерального бюджета объем государственного долга Российской Федерации (в основном за счет внешних заимствований) при сохранении контролируемых уровня долговой нагрузки и структуры обязательств.

Кроме того, одной из основных целей бюджетной политики в среднесрочной перспективе является необходимость совершенствования пенсионной системы Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и поэтапного снижения его зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Разграничение расходных обязательств и доходных источников,
обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных
и местных бюджетов

Важной целью данного направления Программы является формирование прозрачной и стабильной системы разграничения полномочий и доходов между публично-правовыми образованиями.

В рамках корректировки действующей системы разграничения полномочий необходимо:

провести дополнительную инвентаризацию полномочий Российской Федерации, полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения с целью оптимизации разграничения полномочий между уровнями публичной власти, оценить целесообразность передачи субъектам Российской Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

определить и урегулировать на законодательном уровне вопросы о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (в том числе между разными типами муниципальных образований), исходя из экономической целесообразности их осуществления соответствующим уровнем власти (например, об ответственном обращении с животными, обеспечении первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального района вне границ населенных пунктов, об организации внеуличного транспорта и метрополитена и др.);

разграничить вопросы местного значения на обязательные (законодательно закрепленные) и добровольные с целью более четкого установления их правового статуса;

завершить разграничение полномочий по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований (особенно между муниципальными районами и поселениями) в отраслевых законодательных актах Российской Федерации с целью исключения правовых пробелов и дублирования полномочий (например, в сфере культуры, спорта, работы с детьми и молодежью и др.);

провести ревизию системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий;

провести анализ перечня полномочий, которые органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе делегировать на муниципальный уровень;

исключить из федеральных законов, а также отраслевых нормативных правовых актов федерального уровня нормы, устанавливающие льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов Российской Федерации и вопросам местного значения.

В настоящее время разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации, и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе нецелесообразен.

В предстоящем периоде планируется расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также налогов, поступающих в их бюджеты, уплачиваемых при применении специальных налоговых режимов.

На первом этапе необходимо предоставить органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право по выявлению объектов налогообложения и содействию их регистрации, а также по доведению информации до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечению взыскания такой задолженности.

Кроме того, должны быть отменены установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам, а также оптимизированы неэффективные налоговые льготы и освобождения, устанавливаемые региональным и муниципальным законодательством.

Перечисленные меры по разграничению расходных обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями должны создать надежную основу для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Данные мониторинга состояния долга субъектов Российской Федерации свидетельствуют о необходимости уделять повышенное внимание проблеме долговой нагрузки на региональные бюджеты, связанной с активным использованием рядом заемщиков кредитов из федерального бюджета.

Государственный долг отдельных субъектов Российской Федерации превышает уровень 50% от суммы налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, что расценивается как рискованный уровень, и подлежит повышенному вниманию со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минфина России.

В связи с введением с 1 января 2014 г. законодательного требования по утверждению субъектами Российской Федерации бюджетов на три года целесообразно закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее указанного бюджетного цикла, а также о представлении этого документа в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

Бюджетное законодательство должно устанавливать требования к содержанию этого документа, в том числе о соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

Основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня.

Кроме того, необходимо создать эффективную систему предупреждения и ликвидации негативных последствий угроз несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

В случае приближения к критическим значениям неплатежеспособности органам власти регионального и местного уровня необходимо разрабатывать планы восстановления платежеспособности.

Планируется установить обязанность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, достигших критических значений задолженности по долговым и бюджетным обязательствам, заключать соответственно с Минфином России и финансовыми органами соответствующих субъектов Российской Федерации соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности публично-правового образования на срок до 3–5 лет.

Одновременно предполагается расширить меры ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение условий соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации и плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации путем приостановления (сокращения) предоставления бюджету субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов.

Кроме того, в целях усиления персональной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за проведение неэффективной бюджетной и долговой политики предлагается установить, что, если реализуемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации меры оздоровления регионального бюджета не дают результата, это может послужить основанием для отрешения руководителя субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Аналогичные меры предполагается установить и для органов местного самоуправления.

Стратегической мерой, способствующей проведению ответственной бюджетной политики и оптимизации долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, является расширение горизонтов бюджетного планирования, в том числе за счет утверждения бюджетов на трехлетний период и формирования долгосрочных бюджетных стратегий.

В частности, распределение основной части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и нормативов зачисления налогов в доходы местных бюджетов должно утверждаться не менее чем на три года.

В целом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должно быть обеспечено высокое качество управления бюджетным процессом с использованием в первую очередь передовых программно-целевых методов формирования и исполнения бюджетов.

Исполнение данных мероприятий будет обеспечено в том числе в рамках методологической и финансовой поддержки реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Развитие государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство позволяет использовать оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства предполагает юридическое закрепление взаимодействия публично-правового образова-

ния и бизнеса, осуществление проектов на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели, позволяющей оценить эффективность проекта по конечным общественно значимым результатам.

Международный опыт свидетельствует, что развитие инструментов государственно-частного партнерства способствует увеличению инвестиций в инфраструктурные проекты, в том числе в социальной сфере, где необходимы механизмы долгосрочной компенсации части затрат инвестору публичной стороной соглашения.

В то же время роль государства в инвестиционной деятельности во многих странах мира является строго регламентированной и ограниченной рядом условий. В частности, в договоре о функционировании Европейского союза закреплены положения, определяющие недопустимость государственной помощи, предоставляемой в любой форме или за счет государственных ресурсов, в случае искажения или угрозы искажения конкуренции путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств.

С учетом изложенного государственно-частное партнерство на основе долгосрочного контракта между частным инвестором и публично-правовым образованием реализуется при условии, что инвестиционный проект обеспечивает решение одной из долгосрочных задач социально-экономического развития, находящейся в компетенции органа государственной власти.

В настоящее время несогласованность и пробелы законодательства Российской Федерации препятствуют развитию государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

К основным проблемам развития государственно-частного партнерства относятся: несовершенство законодательства Российской Федерации, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства, отсутствие системных принципов регулирования заключения и исполнения соглашений о реализации проектов государственно-частного партнерства, противоречия между регулированием различных форм публично-частного взаимодействия (государственных контрактов и иных соглашений о реализации инвестиционных проектов);

специальное регулирование, не позволяющее в ряде случаев (прежде всего, в социальной сфере, а также при реализации государственных функций) привлекать частные компании к реализации общественно значимых проектов;

отсутствие установленной процедуры принятия долгосрочных обязательств публично-правового образования в увязке со встречными обязательствами частного партнера по обеспечению выполнения программных задач и достижению программных целевых показателей;

неопределенность критериев оценки эффективности планируемых и реализуемых проектов государственно-частного партнерства, в том числе в части проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, оценки соответствия технических и финансовых характеристик предполагаемого партнерства установленным требованиям, оптимальности предложенного организационного и технического решения;

отсутствие нормативного правового регулирования и разграничения сфер применения норм законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в случае реализации соглашений о государственно-частном партнерстве;

институциональная неготовность публично-правовых образований к передаче частным партнерам отдельных прав на создание инфраструктурных объектов и управление ими;

отсутствие механизма реализации комплексных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства, особенно в условиях принятия на себя расходных обязательств и скоординированного выполнения своих обязательств несколькими публичными партнерами;

неурегулированность правовых вопросов использования результатов интеллектуальной деятельности (передача права собственности на результаты интеллектуальной деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета; вопросы учета и использования нематериальных активов при создании государственно-частных партнерств и т.п.);

возникновение налоговых потерь при осуществлении передачи интеллектуальной собственности в государственно-частное партнерство.

Также не получило широкого распространения заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в целях создания и эксплуатации объектов инфраструктуры, в том числе в части выплаты частному инвестору регулярного вознаграждения (например, в формате платы за доступность и техническое состояние объекта транспортной инфраструктуры), вопрос возврата частному инвестору средств, инвестированных в создание публичной инфраструктуры на стадии ее эксплуатации, в ряде случаев урегулирован недостаточно. При этом целевые показатели инвестиционного проекта (в том числе стратегического характера, например, повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест) достигаются преимущественно на стадии эксплуатации созданного объекта за пределами инвестиционной стадии проекта через несколько лет после начала его использования.

Кроме того, невозможно финансово обеспечить ряд форм государственно-частного партнерства, предполагающих введение условных обязательств публично-правового образования, когда определенное в соглашении вознаграждение выплачивается частному партнеру в случае осуществления им установленных инвестиционных расходов и достижения целевых показателей реализации инвестиционного проекта.

Применение инструментария государственно-частного партнерства в социальной сфере для привлечения внебюджетных источников финансирования проектов по развитию социальной инфраструктуры также в настоящее время сдерживается недостаточным нормативным правовым регулированием. Прежде всего, в силу преимущественного использования для реализации инвестиционных проектов бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий и связанных с этим ограничений.

Кроме того, использование указанных выше инструментов государственно-частного партнерства в социальной сфере не может осуществляться по общим для коммерческих проектов правилам, поскольку результатом успешной реализации таких проектов для органов государственной власти должно являться решение задач социально-экономического развития, а также достижение финансовых показателей таких проектов. Таким образом, для расширения практики использования инструментария государственно-частного партнерства в социальной сфере необходимо сформировать систему оценки таких проектов, включая условия заключения соглашений государственно-частного партнерства и критерии их эффективности.

Соответственно, основными мерами, которые необходимо принять для снятия указанных ограничений, являются:

закрепление в федеральном законодательстве понятия государственно-частного партнерства;

внесение изменений в бюджетное и земельное законодательство Российской Федерации, законодательство Российской Федерации об инвестиционной деятель-

ности, снимающих ограничения при реализации проектов государственно-частного партнерства;

определение случаев, критериев отбора инвестиционных проектов и форм государственной финансовой поддержки, при которых возможна реализация проектов государственно-частного партнерства;

установление, что финансовое участие публичного партнера в реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства возможно только в случаях, если такое участие обеспечивает получение потребителями выгоды в части затрат на производство товаров, работ, услуг, их цены, качества, количества, сроков или совокупности этих факторов по сравнению с осуществлением тех же функций, предоставлением им тех же услуг публичным партнером посредством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

определение и нормативное правовое закрепление процедуры принятия долгосрочных финансовых обязательств публично-правового образования в рамках соглашений государственно-частного партнерства;

формирование рекомендаций, определяющих условия, целевые показатели, типовые взаимные обязательства и типовые соглашения о государственно-частном партнерстве.

Необходимо разработать и ввести в законодательство Российской Федерации такие механизмы обеспечения исполнения обязательств, как страхование соответствующих рисков, залог прав требования по концессионному соглашению, залог прав требования поступлений от пользователей объектом и ряд других.

Требуется проработки и расширения практика применения фондов целевого капитала, особенно в сферах науки, образования, культуры.

Законодательная база функционирования механизмов государственно-частного партнерства должна обеспечивать не только конкуренцию между проектами, но и открытый доступ к информации на всех стадиях проекта, в том числе в части оценки кредитоспособности проекта и проведения его технологического и ценового аудита.

Новая редакция Бюджетного кодекса

Бюджетный кодекс занимает ключевое место в системе законодательства Российской Федерации в области бюджетных правоотношений, выполняя роль основного закона, регламентирующего принципы бюджетного устройства и организации бюджетного процесса.

К настоящему времени назрела необходимость подготовки новой редакции Бюджетного кодекса, поскольку принятые в последние годы, а также разработанные (рассматриваемые) законопроекты о внесении изменений в Бюджетный кодекс должны быть увязаны в единую систему.

Принятие Федерального закона № 83-ФЗ, который был направлен на совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений и порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг, коренным образом изменило структуру и принципы организации сектора государственного управления. Выведение преобладающей доли поставщиков государственных (муниципальных) услуг (бюджетных и автономных учреждений) из состава участников бюджетного процесса требует соблюдения новых принципов взаимодействия органов власти и сети государственных (муниципальных) учреждений на всех стадиях бюджетного процесса, регулирования финансовых отношений бюджета и государственных (муниципальных) учреждений в новых условиях.

Принятие Федерального закона № 44-ФЗ с введением норм о формировании, утверждении и ведении планов закупок и планов-графиков, требований к разработке положений о нормативных затратах на обеспечение функций органов власти (казенных учреждений), об определении порядка осуществления мониторинга и контроля в сфере закупок также потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс и иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения.

Приняты Федеральный закон № 104-ФЗ, положения которого устанавливают правовые основания для формирования государственных (муниципальных) программ и их интеграции в бюджетный процесс, и Федеральный закон № 252-ФЗ, который определил границы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, необходимого для повышения качества управления общественными финансами.

Наряду с внесением изменений, связанных с устранением выявленных пробелов в законодательстве Российской Федерации либо его актуализацией с учетом проводимых бюджетных реформ, необходимо осуществить ряд мер, направленных на упорядочение логики и структуры построения бюджетного законодательства.

В Бюджетном кодексе должны найти отражение ключевые аспекты построения и функционирования бюджетной системы, на сегодняшний день регламентированные рядом самостоятельных законодательных актов (в частности, вопросы регулирования эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг).

Также необходимо устранить правовые пробелы Бюджетного кодекса и других федеральных законов, которые на протяжении нескольких лет урегулируются в федеральном законе о федеральном бюджете, но не соответствуют предмету данного федерального закона.

Так, например, начиная с 1998 г., в федеральный закон о федеральном бюджете ежегодно включается положение об очередности списания денежных средств со счета налогоплательщика при их недостаточности, в то время как в соответствии с постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 23 декабря 1997 г. № 21-П соответствующие поправки должны быть внесены в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — Гражданский кодекс).

Результатом такой работы должно стать соблюдение принципа (с возможным его закреплением в Бюджетном кодексе), в соответствии с которым закон о бюджете не может регулировать вопросы, не относящиеся к бюджетному законодательству.

Требуется провести работу по упорядочению сложной структуры Бюджетного кодекса, которая характеризуется многочисленными изменениями, предусматривающими новые редакции или отмену структурных единиц этого кодифицированного акта, наличием чрезмерного количества отсылочных норм, а также наличием не всегда равнозначных по содержательному наполнению разделов и глав, затрудняющих применение Бюджетного кодекса.

В основу обновленной структуры Бюджетного кодекса должна быть положена общая логика построения и регулирования системы управления общественными финансами, в соответствии с которой дается описание участников системы, их полномочий, принципов и порядка взаимодействия, выделяются основные объекты управления, фиксируются ключевые этапы и элементы бюджетного процесса (планирование, рассмотрение и утверждение, исполнение, отчетность, контроль и анализ), определяются базовые правила принятия и реализации управленческих решений на каждой из выделенных стадий, а также требования к информационному обеспечению бюджетного процесса в Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе должны быть учтены результаты работы по сокращению количества оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о бюджете.

Необходимо уточнить положения, регламентирующие внесение поправок в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в том числе в целях повышения прозрачности его корректировки во втором чтении, следует предусмотреть представление субъектами законодательной инициативы обоснований вносимых поправок.

Кроме того, в Бюджетном кодексе целесообразно актуализировать положения, связанные с кассовым исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с учетом реформирования системы бюджетных платежей.

В связи с непрерывным совершенствованием систем информационного обеспечения представляется актуальным рассмотреть вопрос о развитии в Бюджетном кодексе правовых основ для существования единых интегрированных систем управления общественными финансами и информационного обеспечения бюджетного процесса в Российской Федерации.

Необходимо обеспечить также создание условий для повышения уровня открытости и прозрачности бюджета и бюджетного процесса, в том числе путем установления требований о публикации в открытых источниках в доступной для граждан форме информации о формировании и исполнении всех бюджетов, что позволит гражданам составить более ясное представление о бюджетах, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств.

Выбор концепции (модели) Бюджетного кодекса должен решаться с учетом результатов сравнительного анализа правового устройства бюджетной системы Российской Федерации со сложившейся лучшей мировой практикой построения нормативной правовой базы для бюджетных систем — от строго регламентированной до рамочной (в части описания процессов бюджетного законодательства, подготовки бюджета, обсуждения и принятия бюджета Государственной Думой, исполнения бюджета, контроля и аудита исполнения бюджета, бюджетного процесса для региональных и местных бюджетов), концепция (модель) должна дать ответ, каким образом должны регламентироваться различные вопросы, регулирующие бюджетный процесс в Российской Федерации.

Подготовка новой редакции Бюджетного кодекса должна систематизировать и стабилизировать его структуру и содержание.

Учитывая комплексный характер вопросов, которые предстоит решить при разработке новой редакции Бюджетного кодекса, данная работа должна проводиться с привлечением широкого круга специалистов.

III. Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления

Внедрение «программного» бюджета предполагает изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля.

Необходимо отказаться от практики принятия решений по отдельным объектам, узким направлениям и перейти к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей государственных (муниципальных) программ.

Таким образом, государственные (муниципальные) программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязывается стратегическое и бюджетное планирование.

В то же время при реализации Программы необходимо исходить из того, что сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти. Эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления.

Развитие государственных (муниципальных) программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов

В 2010–2013 гг. на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации.

Практика формирования государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных программ выявила наличие следующих проблем и ограничений.

1. Отсутствие правовой основы системной организации процесса стратегического планирования.

Государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разрабатываются в условиях, когда еще только формируются единые подходы к организации процесса стратегического планирования, предполагающие в том числе определение состава документов стратегического планирования, как на федеральном, так и региональном уровне, четкое определение последовательности их разработки и взаимосвязи на каждом уровне управления, а также финансового обеспечения их реализации.

Представляется целесообразным определение всех направлений реализации государственной (муниципальной) политики осуществлять только в рамках соответствующих государственных (муниципальных) программ, выступающих в качестве программно-целевых инструментов, в том числе бюджетного планирования, в то время как иные документы стратегического планирования должны определять основные направления реализации такой политики, а также устанавливать требования к государственным (муниципальным) программам.

2. Отсутствие концепции долгосрочного социально-экономического развития, долгосрочного прогноза социально-экономического развития и Бюджетной стратегии, методических рекомендаций о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации.

Разработка и утверждение государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных программ осуществляется в условиях, когда имеются ресурсные ограничения в рамках среднесрочного прогноза социально-экономического развития и трехлетнего бюджета. При этом сроки реализации государственных программ устанавливаются, как правило, на более длительную перспективу.

В связи с этим разработка Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., определяющей предельные расходы федерального бюджета на реа-

лизацию государственных программ Российской Федерации на основе прогноза основных бюджетных параметров, определена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. в качестве актуальной задачи Правительства Российской Федерации по переходу к долгосрочному бюджетному планированию.

Разработка долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и долгосрочных бюджетных стратегий субъектами Российской Федерации часто затруднена во многом из-за методологической зависимости от решений, принятых на федеральном уровне, связанной в том числе с отсутствием рекомендаций по разработке таких документов.

3. Не до конца проработаны вопросы «встраивания» в государственные программы Российской Федерации уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральных и ведомственных целевых программ, «дорожных карт»), а также соотношения государственных программ Российской Федерации с отраслевыми, межотраслевыми и территориальными документами стратегического планирования.

Отдельного внимания заслуживает задача формирования и реализации государственных программ Российской Федерации регионального развития. В настоящее время формирование государственных программ Российской Федерации осуществляется на основе долгосрочных целей социально-экономического развития страны, исходя из принципов наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также установления измеримых результатов их реализации, т.е. в первую очередь на основе отраслевого принципа.

Такой подход предполагает, что на социально-экономическое развитие конкретных субъектов Российской Федерации оказывают влияние любые отраслевые государственные программы Российской Федерации, реализуемые на соответствующей территории.

По этой причине государственные программы Российской Федерации регионального развития должны стать документом, дающим представление о всей совокупности мероприятий и финансовых ресурсах, направленных на развитие соответствующих территорий. Они должны быть направлены на формирование и применение управленческих механизмов, обеспечивающих координацию, повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, формирующихся на территории соответствующих регионов и поступающих по различным каналам.

Такие вопросы в большей степени подлежат отражению в рамках стратегических документов развития соответствующей территории (например, в стратегиях развития федеральных округов), которые должны содержать требования к конкретным отраслевым государственным программам Российской Федерации, в том числе к реализуемым в их рамках мероприятиям и проектам в соответствующих регионах, с учетом их взаимосвязки с проектами, реализуемыми институтами развития, частным бизнесом и т.д.

4. Отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

В настоящее время принимаемые субъектами Российской Федерации государственные программы в ряде случаев не отвечают изначальной концепции данного инструмента программно-целевого управления.

Наряду с общими ограничениями, препятствующими масштабному внедрению государственных (муниципальных) программ на всех уровнях государственного

управления, существует ряд специфических ограничений, характерных исключительно для федерального уровня:

не полностью определен комплекс мер по развитию пенсионной системы Российской Федерации, существенно влияющий на параметры бюджетных ограничений по государственным программам Российской Федерации в целом;

ряд государственных программ Российской Федерации утвержден в двух вариантах финансового обеспечения их реализации: «базовом» и дополнительном, предусматривающем существенное увеличение бюджетных ассигнований по сравнению с «базовым» вариантом, при этом ее цели и задачи, а также целевые показатели (индикаторы) определены исходя из реализации дополнительного варианта;

не определены механизмы управления рисками государственных программ Российской Федерации;

не в полной мере оцениваются социально-экономические и бюджетные последствия реализации отдельных предлагаемых мер государственного регулирования, в том числе в части предоставления налоговых льгот и преференций, государственных гарантий;

отсутствует опыт формирования планов нормативного правового регулирования, оценки существующих и предполагаемых к введению мер государственного регулирования, полной оценки ресурсов, используемых в сфере государственных программ Российской Федерации.

Решение проблем и снятие сложившихся ограничений на всех уровнях управления предполагается осуществить путем реализации следующих предложений.

1) Переход к долгосрочному бюджетному планированию должен быть осуществлен как на федеральном, так и на региональном уровне. С этой целью необходимо разработать методические рекомендации о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации, что должно способствовать интеграции в среднесрочной перспективе государственных (муниципальных) программ в единую систему стратегического планирования.

Ключевой предпосылкой для этого может стать установление предельных объемов («потолков») расходов по каждой государственной (муниципальной) программе на весь срок ее реализации в бюджетных стратегиях субъектов Российской Федерации. При определении предельных объемов («потолков») расходов по государственным (муниципальным) программам необходимо учитывать как параметры прогноза социально-экономического развития, изменение потребностей в объемах государственных и муниципальных услуг, так и обеспечение достижения стратегических целей развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе достижение целевых значений показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

«Потолки» расходов независимо от статуса утвердившего их документа не предопределяют объем и структуру расходных обязательств и бюджетных ассигнований бюджета на их исполнение. Это индикативная (условная) оценка объема расходов, отражающая приоритеты государственной политики в соответствующих сферах.

В то же время, несмотря на аналитический характер, «потолки» расходов позволяют определить приоритеты в распределении бюджетных ассигнований, создать стимулы для ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов (с внесением при необходимости предложений по изменению нормативных право-

вых актов) и, следовательно, повышения эффективности использования бюджетных средств.

При этом объем бюджетных ассигнований по соответствующим государственным (муниципальным) программам должен определяться в рамках объективных возможностей соответствующего бюджета, с учетом оценки достигнутых и ожидаемых результатов по итогам реализации государственных (муниципальных) программ. Государственные (муниципальные) программы призваны стать механизмом для принятия решений о распределении принимаемых бюджетных обязательств и частичной корректировке действующих бюджетных обязательств с учетом достигнутых и ожидаемых результатов в соответствующей сфере деятельности.

2) В целях повышения финансовой самостоятельности ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ представляется оправданным расширение их прав в распределении общего (доведенного) объема бюджетных ассигнований по подпрограммам, основным мероприятиям, ведомственным целевым программам и соисполнителям, участникам государственных (муниципальных) программ. Фактически ответственные исполнители должны иметь возможность влияния на объемы финансового обеспечения реализации тех или иных мероприятий, в том числе перераспределения бюджетных средств между мероприятиями (соисполнителями, участниками), возможно, с определенными ограничениями.

Для реализации данного направления необходимо закрепить полномочия ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ в рамках бюджетного процесса как на стадии формирования проекта закона (решения) о бюджете, так и на стадии исполнения бюджета с внесением в случае необходимости изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

3) Для повышения качества разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации, в том числе с обеспечением взаимосвязи системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня.

С этой целью предлагается провести корректировку утвержденных государственных программ Российской Федерации, в рамках которых реализуются полномочия по предметам совместного с субъектами Российской Федерации ведения, с целью более полного отражения участия регионов в достижении целей соответствующих государственных программ Российской Федерации, где целесообразно закрепить общие принципы распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В рамках государственных программ Российской Федерации по приоритетным направлениям целесообразно предусматривать механизмы стимулирования и поддержки субъектов Российской Федерации за достижение лучших показателей реализации государственных программ (как по абсолютным значениям, так и в динамике).

В перспективе указанные предложения могут быть использованы на региональном уровне в отношении установления взаимосвязи между государственными программами субъектов Российской Федерации и муниципальными программами.

4) Необходимо завершить в среднесрочной перспективе работу по сокращению количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации.

На первом этапе целесообразно обеспечить консолидацию субсидий на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ, входящих в состав этих государственных программ.

Кроме того, консолидацию (укрупнение) субсидий возможно проводить и на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета путем передачи функций по предоставлению субсидий ответственному исполнителю соответствующей государственной программы Российской Федерации.

Реализация вышеуказанной меры позволит сократить количество административных процедур, сопровождающих предоставление субсидий, при заключении единого соглашения, а также оптимизировать затраты за счет использования типовых решений и проектов повторного применения при софинансировании объектов капитального строительства.

5) Важным ограничением для внедрения программно-целевых методов формирования федерального бюджета является несоответствие сроков обработки и представления статистических данных, на основе которых в соответствии с действующими процедурами рассчитываются индикаторы и показатели государственных программ Российской Федерации, срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации и формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Для решения данной проблемы необходимо внести корректировки в Федеральный план статистических работ, обеспечивающие формирование наиболее приоритетных показателей реализации государственных программ Российской Федерации, до 1 марта — срока, установленного для отчетности по государственным программам Российской Федерации. Кроме того, для обеспечения возможности оперативных корректировок хода реализации указанных государственных программ необходимо расширить перечень статистических показателей, формируемых на ежеквартальной и ежемесячной основе и обеспечивающих основу для принятия управленческих решений.

Решение изложенных задач и снятие ограничений будет способствовать внедрению в практику государственных (муниципальных) программ и переходу на их основе к «программному» формату бюджетов.

Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. При организации их деятельности акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Одним из основных инструментов в деятельности органов внешнего государственного (муниципального) контроля при этом должен стать аудит эффективности. Он предполагает не только анализ достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, которые препятствуют их достижению. Аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества.

Важнейшей новацией Федерального закона № 252-ФЗ является определение сферы государственного (муниципального) финансового контроля, введение поня-

тий «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, Федеральным законом № 44-ФЗ к контролю законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также отнесены полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд.

Необходимо внедрить риск-ориентированное планирование контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. В ходе такого планирования определяются приоритетность предметов и объектов контроля, направления использования бюджетных средств, по которым наиболее вероятно наличие существенных финансовых нарушений, устанавливается координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

На этапе планирования проведения проверок и ревизий органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны проводить комплексный анализ информации, связанной с недостатками и нарушениями в финансово-бюджетной сфере, который включает:

- обследование систем внутреннего финансового контроля и аудита всех главных администраторов бюджетных средств;

- анализ сведений о планировании и результатах контрольных мероприятий других уполномоченных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, органы финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти, главные распорядители бюджетных средств, а также правоохранительные органы);

- анализ представляемых органами Федерального казначейства (финансовыми органами) данных о закупках.

Переход к «программному бюджету» требует усиления контроля за разработкой и выполнением государственных (муниципальных) программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете, но и на всем их «жизненном цикле» — при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности государственных (муниципальных) программ.

В процессе реализации государственных (муниципальных) программ органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля обладают широкими полномочиями по анализу формирования и выполнения государственных (муниципальных) программ на всем их «жизненном цикле». При их формировании органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля вправе проводить экспертизу проектов программ, а в ходе реализации программ они осуществляют аудит эффективности, в том числе направленный на определение результативности государственных (муниципальных) программ и обоснованности объемов бюджетных средств, использованных на выполнение программных мероприятий.

Наряду с установленными бюджетными полномочиями по контролю законодательные органы в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов будут обладать полномочиями по проведению комплексного анализа государственных (муниципальных) программ с учетом представленных заключений Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по результатам экспертизы проектов государственных (муниципальных) программ,

аудита эффективности, полной и достоверной отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

В свою очередь, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля будут обладать полномочиями по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ с применением мер ответственности в случаях представления заведомо неполной или недостоверной отчетности.

В целом данные меры должны способствовать созданию полноценной работоспособной системы мониторинга государственных (муниципальных) программ.

Организация контроля за реализацией государственных (муниципальных) программ позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений, включающих решения о корректировке государственных (муниципальных) программ, оперативном принятии иных управленческих решений, а также позволит получить объективную оценку результатов реализации и эффективности государственных (муниципальных) программ.

Для реализации новых подходов к деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и органов Федерального казначейства (финансовых органов), основанных на принципах сбалансированности контрольной деятельности, в условиях расширения функционала данных органов необходимо:

- выработать единую методику осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

- предусмотреть применение комплексных мер административной (уголовной) ответственности и мер принуждения за каждое нарушение в сфере закупок, влекущее нанесение финансового ущерба публично-правовому образованию;

- предусмотреть возможность проведения мероприятий профилактического характера в сфере закупок (например, проведение мониторинга закупок с вынесением предупреждений объектам контроля);

- внедрить систему мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе установленных количественных показателей эффективности;

- обеспечить координацию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита;

- обеспечить координацию внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в отношении закупок для региональных и муниципальных нужд;

- перейти к «электронному санкционированию» — проверке в автоматическом режиме органами Федерального казначейства (финансовыми органами) документов, подтверждающих возникновение у заказчика — получателя средств федерального бюджета денежных обязательств по государственным контрактам (договорам) на оказание услуг (выполнение работ).

IV. Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований

В рамках настоящей Программы под упорядочением структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований понимается:

- определение перспектив развития структуры государственного сектора, в том числе сектора государственного управления, формирующей состав и полномочия субъектов управления общественными финансами;

повышение эффективности управления доходами публично-правовых образований;

развитие методологии формирования и использования расходных обязательств как основы для планирования расходов публично-правовых образований.

Упорядочение структуры государственного сектора экономики

Важнейшим мероприятием, проводимым в рамках упорядочения структуры государственного сектора экономики (далее — государственный сектор), в том числе сектора государственного управления, является законодательное урегулирование вопроса об отнесении институциональных единиц к определенным секторам экономики.

В частности, организации, созданные публично-правовыми образованиями и получающие финансовые средства из бюджетов публично-правовых образований, в том числе в форме субсидий, могут быть отнесены к различным секторам экономики, как к сектору нефинансовых корпоративных предприятий или сектору финансовых учреждений, так и к государственному сектору, включающему сектор государственного управления.

Результаты анализа деятельности институциональных единиц свидетельствуют о целесообразности отнесения к единицам государственного сектора следующих единиц:

бюджетных и автономных учреждений;

ряда государственных корпораций;

иных институциональных единиц, в которых объединены финансовые и нефинансовые активы, принадлежащие публично-правовым образованиям или контролируемые ими.

В 2014—2016 гг. необходимо на нормативном правовом уровне определить институциональный охват государственного сектора, комплексно рассмотрев в соответствии с международными критериями существующие организационно-правовые формы юридических лиц, включая государственные внебюджетные фонды, государственные академии наук, государственные корпорации, государственные компании, имеющие специфические функции и особый правовой статус. При этом в рамках государственного сектора важнейшей задачей стоит определение границ сектора государственного управления. Указанный подход, с одной стороны, не только позволит формировать данные по сектору государственного управления, но и определит показатели, отражающие финансы государственного сектора в целом, а с другой — сохранит особенности, присущие сектору государственного управления:

специфические методы финансирования затрат;

объединение институциональных единиц, основным видом деятельности которых является выполнение государственных функций.

Бюджетные, автономные учреждения и государственные корпорации, а также государственные (муниципальные) унитарные предприятия в гражданских правоотношениях действуют от собственного имени, без субсидиарной ответственности публично-правового образования по их обязательствам.

В связи с этим предстоит уточнить правовые нормы:

в отношении учреждений, осуществляющих полномочия главного распорядителя бюджетных средств с осуществлением поэтапной передачи федеральных бюджетных и автономных учреждений, созданных при Правительстве Российской Федерации, в ведение соответствующих федеральных органов исполнительной власти,

осуществляющих функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, исходя из отраслевой принадлежности данных учреждений;

в части вопроса о соучредительстве государственных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных учреждений), поскольку на основании положений Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) полномочия учредителя могут осуществляться несколькими органами только в отношении федеральных учреждений.

В связи с этим необходимо внести поправки в Федеральный закон № 7-ФЗ и Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», предусматривающие возможность осуществления в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, полномочий учредителя бюджетных и автономных учреждений не одним органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

В отношении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности государственных (муниципальных) учреждений и предприятий следует отметить, что в 2014 г. вступает в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций», устанавливающий в Бюджетном кодексе новый порядок финансового обеспечения капитальных вложений в объекты недвижимого имущества публично-правовых образований.

Согласно новому порядку указанные вложения могут осуществляться:

путем заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов органами власти (органами местного самоуправления) либо бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями в рамках переданных им указанными органами на основании соглашений полномочий государственного (муниципального) заказчика;

за счет субсидий бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям.

В отношении функционирования государственных (муниципальных) унитарных предприятий необходимо отметить, что в соответствии с законодательством Российской Федерации государственное (муниципальное) унитарное предприятие создается для производства определенной продукции, выполнения определенного вида работ или оказания услуг в случае отсутствия или ограниченности соответствующих предложений на рынках.

Однако в настоящее время деятельность большей части существующих унитарных предприятий не связана или косвенно связана с работой по указанным направлениям.

В целях повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью и общественными финансами государственные и муниципальные унитарные предприятия, деятельность которых не соответствует функциям соответствующего органа государственной власти (органа местного самоуправления), должны быть реорганизованы или ликвидированы. Для этого потребуются выработать критерии принятия решений о сохранении, преобразовании, акционировании или ликвидации унитарных предприятий.

Для консолидации данных обо всех участниках и неучастниках бюджетного процесса Федеральным казначейством будет сформирован единый справочник участников и неучастников бюджетного процесса.

При этом информационным базисом для формирования единого справочника будет являться база данных Единого государственного реестра юридических лиц ФНС России.

Управление доходами публично-правовых образований

Существенным элементом повышения эффективности деятельности публично-правовых образований является политика в области формирования и администрирования доходов бюджетов, в том числе при реализации государственных программ Российской Федерации.

При использовании для этих целей налоговых инструментов основное внимание необходимо уделить:

количественной оценке налоговых инструментов, включая объемы бюджетных средств, направляемых на те или иные программы, выпадающие доходы от применения различных налоговых льгот и освобождений, пониженных или повышенных налоговых ставок, иных налоговых преференций, имеющих стимулирующий характер и направленных на решение определенных задач;

оценке эффективности применения налоговых инструментов достижения целей и задач, для решения которых были установлены те или иные налоговые преференции, а также соотнесение полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение в виде недополученных доходов бюджетной системы.

В настоящее время система такой оценки только формируется, что не позволяет не только оценить эффективность мер налогового стимулирования, но и обеспечить эффективное использование общественных финансов, их направление (в том числе в виде доходов, недополученных от предоставления налоговых льгот) на решение поставленных задач.

Отсутствие практики использования комплексной системы подготовки, реализации и оценки решений по изменению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах (далее — законодательство о налогах и сборах) с точки зрения их влияния на условия и эффективность реализации государственных программ Российской Федерации приводит к принятию неэффективных решений, частым и зачастую необоснованным корректировкам законодательства о налогах и сборах.

Это, в свою очередь, обуславливает снижение степени определенности, ухудшение институциональных условий бизнес-планирования и возможностей осуществления предпринимательской деятельности, особенно в отношении инвестиционных проектов долгосрочного характера.

В частности, налоговые льготы, предоставляемые для реализации инвестиционных проектов, в настоящее время не учитываются при оценке бюджетных расходов инвестиционного характера, а объем налоговых льгот не принимается во внимание при планировании и оценке эффективности бюджетных расходов, связанных с отдельными секторами экономики (далее — «налоговые расходы»). Вместе с тем они оказывают существенное влияние на показатели сбалансированности бюджетов, уменьшая возможности по финансированию прочих обязательств, и по аналогии с бюджетными расходами должны подлежать оценке на предмет своей эффективности, иметь срочный характер в зависимости от степени важности и сроков решения поставленных задач.

Необходимо создать систему учета «налоговых расходов» при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов.

Принятие решений о «налоговых расходах» должно основываться на общих процедурах оценки их необходимости и эффективности, в том числе (в случае поддержки инвестиционных проектов) на рассмотрении типовой финансовой модели инвестиционного проекта, его экономической эффективности, влияния на конкурентные условия ведения бизнеса, объемы привлекаемых внебюджетных инвестиций и устойчивость к макроэкономическим рискам.

В свою очередь, при оказании финансовой поддержки секторам экономики за счет средств бюджетов «налоговые расходы» также должны учитываться при определении суммарного объема такой государственной поддержки.

С учетом этого представляется необходимым реализовать в рамках Программы следующие меры, позволяющие обеспечить полноценную интеграцию налоговой политики (в части предоставления налоговых льгот) с общими направлениями повышения эффективности использования бюджетных средств.

1. Необходимо привести в соответствие порядок формирования и состав бюджетной отчетности, статистической и налоговой отчетности, обеспечив их сопоставимость в отраслевом и территориальном аспектах.

2. Следует обеспечить периодическое обновление и актуализацию перечня налоговых льгот по результатам анализа практики их применения и администрирования.

Продление действующих и особенно введение новых налоговых льгот следует производить на условиях:

предварительного анализа влияния результата от предоставляемых налоговых льгот на финансово-экономическое состояние субъекта предпринимательской деятельности;

установления ограничения действия льготы во времени;

анализа фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот по итогам каждого периода их применения (в том числе в целях возможного принятия решений о дальнейшей их пролонгации).

3. Принять нормативные правовые акты, регламентирующие учет и анализ налоговых льгот, в качестве «налоговых расходов» бюджетов.

4. Разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, учитывающую наряду с выпадающими доходами бюджетной системы создание благоприятных условий для субъектов предпринимательской деятельности, а также результаты реализации ими полученных преимуществ.

5. Установить в качестве обязательного требования при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации учет объемов предоставленных и предлагаемых к предоставлению налоговых льгот, рассматривая налоговые льготы в качестве «налоговых расходов» на реализацию соответствующих задач и мероприятий.

Кроме того, необходимо определить более четкий порядок урегулирования задолженности организаций по налогам и сборам, пеням и штрафам, практика которого осуществляется начиная с 1997 г. путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации на основании соответствующих статей федерального бюджета на соответствующий год и носит систематический, но не системный характер.

В связи с этим целесообразно предусмотреть в Бюджетном кодексе рамочную норму о возможности проведения реструктуризации задолженности по налогам,

сборам, пеням и штрафам путем принятия Правительством Российской Федерации соответствующего нормативного правового акта, установив при этом четкие требования к порядку и условиям проведения такой реструктуризации.

Одновременно необходимо включить в Налоговый кодекс Российской Федерации корреспондирующие нормы о порядке администрирования налоговыми органами такой реструктурированной задолженности.

Необходимо также перейти от ежегодной индексации ставок по налогам, которая производится в соответствии с изменениями, вносимыми в Налоговый кодекс Российской Федерации, к автоматической («формульной») индексации специфических налоговых ставок с учетом различных факторов.

Помимо вопросов, касающихся «налоговых расходов», крайне важными являются вопросы налогового администрирования доходов, в которых основная роль отводится ФНС России и ее территориальным органам.

Повышение качества налогового администрирования региональных и местных налогов в значительной степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов ФНС России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению доходной части региональных и местных бюджетов возможно в рамках предоставления органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления прав по выявлению объектов налогообложения и содействию в их регистрации, а также по участию в обеспечении погашения налогоплательщиками имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов.

В целях повышения эффективности администрирования как налоговых, так и неналоговых доходов, в том числе доходов от оказания государственных и муниципальных услуг (госпошлины, иные платежи), необходимо:

сформировать нормативно-правовую базу, регламентирующую создание и ведение реестра доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в котором должны быть определены главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, перечень администрируемых ими доходов, правовые основания их взимания, размеры платежей и т.п.;

установить единые правила формирования первичных документов по доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, реквизиты и формы распоряжений о переводе указанных денежных средств, а также платежей за государственные и муниципальные услуги и услуги, являющиеся необходимыми и обязательными при оказании государственных и муниципальных услуг, правил их оформления и приема к исполнению;

определить структуру и правила формирования идентификаторов плательщика, получателя, начисления, иных идентификаторов, позволяющих обеспечить однозначное определение платежа;

определить порядок формирования документов на оплату платежей, включая авансовые платежи (в том числе госпошлины), а также учета данных платежей.

Необходимо определить механизм зачисления находящихся на счетах органов Федерального казначейства невыясненных поступлений, не востребованных плательщиками или не учтенных администраторами доходов бюджетов в течение 3 лет, в доход федерального бюджета.

Кроме того, необходимо дальнейшее развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, которое позволит акку-

мулировать информацию о начислениях и платежах в целях оказания государственных и муниципальных услуг.

В результате полноценного развертывания указанной государственной информационной системы повысится качество администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ускорится прохождение платежей в доход бюджетов за счет своевременного информирования плательщиков о задолженности перед государством.

Управление расходными обязательствами публично-правовых образований

В отношении развития методологии формирования и использования расходных обязательств как основы для планирования расходов публично-правовых образований особенно важно четкое определение объема и структуры действующих расходных обязательств, поскольку указанный показатель обеспечивает основу для формирования «потолка» расходов для государственной программы Российской Федерации, позволяет планировать ресурсы для принятия новых расходных обязательств.

Расходные обязательства, основанием возникновения которых является «публичный контракт», составляют вид «контрактных» расходных обязательств. При этом, являясь расходным обязательством, любое «контрактное правоотношение» (будь то отношение, оформленное государственным контрактом или соглашением о предоставлении субсидий) необходимо рассматривать в динамике стадий бюджетного процесса. В связи с этим контрактную систему Российской Федерации необходимо рассматривать как систему норм права, регламентирующих вопросы планирования, принятия, исполнения «контрактного» обязательства, а также мониторинга, отчетности о его исполнении и контроля.

Существующие в настоящее время пробелы правового регулирования «контрактных отношений» должны быть решены путем разработки и принятия проекта федерального закона, который составит единую правовую, экономическую и финансовую основу гражданско-правовых отношений с участием публично-правовых образований, основанных на договорах (соглашениях, контрактах).

Сложившаяся практика определения объемов финансового обеспечения исполнения «контрактных» расходных обязательств требует создания новых методов расчета бюджетных ассигнований.

Необходимо выделение «расчетных» бюджетных ассигнований, в рамках которых обеспечиваются все действующие расходные обязательства, и «прогнозных» бюджетных ассигнований, планируемых в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, под которыми предлагается понимать право на принятие и (или) исполнение обязательств, в том числе за пределами планового периода.

В связи с этим первоочередной задачей становится упорядочение управления «контрактными» расходными обязательствами.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, являясь одним из видов «контрактных отношений», обуславливают возникновение «контрактных» расходных обязательств на основании государственных (муниципальных) контрактов. Объем расходов на закупки товаров, работ, услуг в общем объеме расходов на исполнение «контрактных» расходных обязательств составляет приблизительно 30%, что предопределило начало реформирования сферы контрактных отношений именно с указанного вида публичного контракта и принятие в связи с этим вступающего в силу с 2014 г. Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, в ходе дальнейшего совершенствования законодательства в данной области потребуются реализовать сложившийся механизм учета действующих и принимаемых расходных обязательств по заключенным и планируемым к заключению государственным (муниципальным) контрактам при планировании и исполнении бюджета.

Для этого необходимо обеспечить взаимосвязь инструментов, формирование которых проходило на предыдущих этапах реформирования сферы управления общественными финансами (реестр контрактов, учет принимаемых обязательств, реестр расходных обязательств, обоснование бюджетных ассигнований).

В отношении «контрактных» расходных обязательств, основанных на иных видах «публичного контракта», необходимо обеспечить формирование актуальной информации о действующих расходных обязательствах.

В указанных целях по аналогии с реестром контрактов могут быть созданы системы учета возникших «контрактных» обязательств, сгруппированных по каждому виду правового основания их возникновения, позволяющие оперировать первичными данными при составлении реестров расходных обязательств.

Наименее разработанными в области правового регулирования «контрактных отношений» являются вопросы принятия расходных обязательств, основанных на договорах (соглашениях), заключаемых в пользу третьих лиц. Указанные контракты могут стать одной из форм аутсорсинга при оказании государственных услуг, однако не нашли отражения в сложившемся правовом регулировании государственного (муниципального) заказа.

Преимуществами такого способа оформления правоотношений по предоставлению гражданам или юридическим лицам государственных услуг являются сочетание административного и гражданско-правового методов регулирования, а также рыночные принципы в оказании названных услуг.

Включение в Бюджетный кодекс нового вида бюджетных ассигнований требует создания специального регулирования в федеральных законах, определяющих возможность предоставления государственных услуг на основе договора (соглашения) в пользу третьего лица.

Отдельного рассмотрения в рамках «контрактных отношений» требуют вопросы управления расходными обязательствами при реализации государственно-частного партнерства.

В связи с тем что государственно-частное партнерство подразумевает разделение рисков, затрат, ответственности и компетенций, потребуется внедрить учет действующих долгосрочных обязательств публично-правового образования и его партнера при реализации проектов государственно-частного партнерства, а также порядок и условия пересмотра этих обязательств.

Должны быть дополнены нормы статьи 80 Бюджетного кодекса, регламентирующие условия предоставления взносов в уставные (складочные) капиталы хозяйственных обществ (товариществ). Для устранения пробела правового регулирования хозяйственных правоотношений, возникающих в области корпоративного права, одной из сторон которых является публично-правовое образование, будут определены условия договоров, заключаемых хозяйственным обществом (товариществом) при получении от публично-правового образования соответствующего взноса, включая показатели эффективности использования бюджетных инвестиций.

Еще одним направлением развития форм и методов реализации инвестиционных расходов бюджетов должно стать регулирование в рамках государственно-частного партнерства заключения и исполнения «контрактов жизненного цикла» или

контрактов, цена которых рассчитывается исходя из «стоимости владения» объекта закупки.

В рамках реализации данного направления потребуется разработать критерии формирования «стоимости владения», требования к расчетам расходов, составляющих указанную стоимость, и объему услуг (работ), включаемых в понятие «жизненный цикл объекта контракта», в том числе в целях определения правил заключения соответствующих инвестиционных государственных (муниципальных) контрактов на длительный период.

Следующей проблемой в области реализации государственно-частного партнерства является проблема соучастия публично-правовых образований в некоммерческих организациях, обусловленная принципом подведомственности.

В связи с этим потребуется уточнить сформулированный принцип подведомственности расходов. Необходимо отметить, что соучредительство в отношении некоммерческих организаций позволяет не только привлекать частного партнера (как форма государственно-частного партнерства), но и реализовывать проекты в сфере государственного управления, требующие соучастия нескольких публично-правовых образований.

V. Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов

Переход к программно-целевым методам управления, в том числе к «программному» бюджету, предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности органов исполнительной власти за достижение запланированных целей и результатов.

Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов необходимы разработка и реализация конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных сфер деятельности (функций) органов государственной власти и местного самоуправления.

Создание системы анализа эффективности бюджетных расходов

Система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых подходах:

- анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса;
- сопоставимость объекта анализа;
- оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов;
- независимость оценки;
- публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа;
- учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в отношении мероприятий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, в процессе формирования проекта федерального бюджета, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

На этапе планирования будут применяться в полной мере требования к разработке государственных программ Российской Федерации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверж-

дении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», а также:

применение механизмов обоснований бюджетных ассигнований и государственных заданий;

формирование сводных планов и планов-графиков закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, включая обоснованность максимальных (начальных) цен. При этом целесообразность осуществления государственных закупок должна быть увязана с целями и задачами реализации государственных программ Российской Федерации, планы-графики закупок увязаны с планами реализации указанных программ, а в контрактах на проведение услуг или закупку товаров для государственных нужд должны указываться результаты соответствующих мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Обязательным является наличие необходимых условий для эффективного использования бюджетных расходов, включая нормативно-правовое обеспечение, организационную и институциональную инфраструктуру, наличие достоверной и достаточной информации.

Кроме того, важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной «увязки» соответствующих бюджетных расходов (включая кредитные ресурсы, государственные гарантии, налоговые льготы, особые условия доступности соответствующей инфраструктуры) с конкретными измеримыми результатами, которые планируется достичь.

Анализ реализации государственных программ Российской Федерации должен сопровождаться обязательным составлением календарных графиков выполнения мероприятий и осуществления расходов на их реализацию.

В целом система оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований должна заключаться в сопоставлении совокупности целевых индикаторов (ожидаемых результатов) использования бюджетных средств, формируемых на стадии планирования бюджетных ассигнований, и фактически достигнутых результатов, включая оценку воздействия внешних факторов, что будет способствовать совершенствованию системы оценки рисков реализации государственных программ Российской Федерации.

Сопоставимость, сравнимость соответствующих ресурсов, направляемых на достижение целей в различных сферах экономики и администрируемых органами государственного управления, являются базовым условием для получения достоверной информации об эффективности бюджетных расходов.

В связи с этим соответствующая оценка должна проводиться с учетом:

распределения соответствующих мероприятий (расходов) по агрегированным группам;

достижения целевых результатов за счет сопоставимого объема финансовых ресурсов в прошлые периоды;

различий в уровне финансового обеспечения сопоставимых мероприятий (оказания государственных услуг) в зависимости от территории реализации (оказания услуги), ответственного исполнителя (соисполнителя) государственной программы Российской Федерации.

Ожидаемым результатом оценки является группировка соответствующих бюджетных расходов, обладающих одинаковыми стоимостными и объемными (качественными и количественными) характеристиками.

При этом обязательным элементом анализа эффективности бюджетных расходов должно стать применение метода альтернативных издержек, т.е. прогнозирова-

ния последствий нереализации мероприятий (осуществления бюджетных расходов), а также оценка предельной эффективности.

При прочих равных условиях объемы бюджетных расходов будут оцениваться в качестве наиболее эффективных в пределах, при которых темпы приростов расходов на один условный рубль не становятся ниже темпов прироста (сокращения) соответствующих показателей, отражающих конечный результат использования государственных финансов.

Это позволит отчасти избежать увеличения бюджетных расходов по отдельным направлениям, эффект от применения которых прирастает медленнее соответствующих затрат.

Комплексный подход к оценке финансовых ресурсов должен быть направлен не только на учет сроков и объемов осуществления соответствующих кассовых расходов, но и на учет наличия необходимого нормативного правового, методологического и институционального обеспечения мероприятий, а также на применение таких мер финансового стимулирования, как государственные кредиты, гарантии и поручительства, особенности налогообложения соответствующих видов деятельности или объектов налогообложения (налоговые льготы).

Кроме того, данные показатели должны непосредственно учитываться при планировании бюджетных расходов на реализацию конкретных мероприятий, что потребует также совершенствования учетной политики и введения дополнительных норм статистического наблюдения.

При условии изменения одного из указанных факторов (например, внесения изменений в законодательство о налогах и сборах) адекватные корректировки должны отражаться и при планировании бюджетных расходов на очередной период.

Важнейшим условием получения объективных результатов анализа эффективности бюджетных расходов является использование независимой оценки, что подразумевает широкое участие экспертных, научных негосударственных организаций.

Для этого также потребуется наделение соответствующего федерального органа исполнительной власти полномочиями по методическому регулированию, сбору и обработке данных для анализа эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, дополнительным условием обеспечения функционирования такой системы должно стать широкое общественное обсуждение промежуточных и итоговых результатов анализа эффективности бюджетных расходов, в том числе в рамках общественных советов министерств и ведомств, «Открытого правительства».

Принципиальной задачей формирования системы анализа эффективности бюджетных расходов является применение результатов полученной оценки в последующих бюджетных циклах, включая сокращение (увеличение) объемов финансовых ресурсов в зависимости от итоговых оценок, выработка конкретных планов (дорожных карт) по минимизации выявленных локальных и общих препятствий эффективного использования бюджетных средств.

Функциональная эффективность расходов в сфере государственных и муниципальных закупок

Повышению эффективности бюджетных расходов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд препятствует ряд системных проблем, требующих решения:

недостаточная профессиональная квалификация заказчиков государственного сектора, приводящая к принятию публично-правовым образованием рисков недо-

бросовестного поведения сторон контрактных отношений, отсутствие взаимосвязи между структурными подразделениями заказчика, выполняющими отдельные операции в рамках закупочного процесса;

излишняя децентрализация полномочий заказчика, создающая необходимость финансового обеспечения деятельности подразделений, имеющих схожие или дублирующие функции;

невозможность передачи на аутсорсинг функций по управлению исполнением контракта.

Вступающий в силу с 1 января 2014 г. Федеральный закон № 44-ФЗ позволяет сформировать инструменты, направленные на решение обозначенных вопросов.

Во-первых, указанным Федеральным законом предусмотрено формирование в структуре органов власти, органов местного самоуправления, казенных учреждений, иных юридических лиц контрактных служб (или контрактных управляющих).

В рамках организации данного процесса заказчиком предстоит утвердить правовые акты (регламенты), устанавливающие порядок реализации контрактными службами возлагаемых на них функций, а также обеспечить требуемый уровень квалификации государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, работников учреждений. При этом формирование контрактных служб должно осуществляться в рамках общей штатной численности органов власти, органов местного самоуправления, работников учреждений.

Во-вторых, оптимизация бюджетных расходов на государственные и муниципальные закупки будет обеспечиваться централизацией полномочий заказчика, а также передачей отдельных полномочий заказчика уполномоченному органу (учреждению). При этом при принятии решений о централизации должна сохраняться ответственность за обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы за соответствующим ответственным исполнителем.

Кроме того, при принятии решений о централизации потребуются провести оценку рисков, связанных с формированием перечня номенклатуры товаров, снижением количества покупателей на рынке государственного заказа.

В связи с этим на первом этапе внедрения механизма централизации в зависимости от выбранного вида (с централизацией до заключения контракта или без нее) будет введена внутриведомственная централизация закупок, обязательная для органов власти, в структуру которых входят территориальные органы, а также имеющих подведомственные казенные учреждения в случае централизации до заключения контракта, и бюджетные учреждения — если централизованы только полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Практика осуществления централизованных закупок позволит сократить расходы на организацию закупочных процедур, в том числе путем снижения избыточной численности занятых в этой сфере служащих, а также обеспечить экономию на объемах закупок.

Введение ведомственной централизации потребует разработки внутренних правовых актов, определяющих полномочия уполномоченных органов (учреждений), их взаимоотношения с заказчиками или потребителями закупаемых товаров (работ, услуг). При этом оценка деятельности органа власти (органа местного самоуправления) по организации централизации закупок будет проводиться в том числе и в ходе оценки качества финансового менеджмента главного распорядителя бюджетных средств.

В-третьих, функциональная эффективность бюджетных расходов на закупки будет достигаться использованием вводимого Федеральным законом № 44-ФЗ механизма банковского сопровождения контрактов, под которым понимается оценка

банком рисков, связанных с исполнением контракта, и предоставление банкам полномочий по контролю и мониторингу операций со средствами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках исполнения контрактов.

После анализа вводимой с 2014 г. практики осуществления банковского сопровождения контрактов необходимо решить в том числе следующие основные задачи:

1) заменить практику авансирования по контрактам банковским кредитованием исполнителя в рамках исполнения обязательств по контракту;

2) ввести в законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд положения, позволяющие заказчику оплачивать контракт исходя из фактических затрат исполнителя на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуги с учетом рентабельности их производства.

Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг

В 2012 г. завершился переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (далее — учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и работ, предусмотренного Федеральным законом № 83-ФЗ.

В целом Федеральный закон № 83-ФЗ обеспечил положительные эффекты как для потребителей, ощутивших повышение качества оказываемых услуг, так и для менеджмента в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, учреждениях, получившего возможность применения более эффективных управленческих технологий для решения проблем учреждений. Расширение самостоятельности учреждений, установление долгосрочных нормативов привело к росту заработной платы работников учреждений, производительности труда, сокращению объема выполняемых непрофильных функций и к другим позитивным эффектам.

В рамках реализации указанной реформы необходимо проводить работу по существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь в том числе за счет четкой увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности, при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части государственных (муниципальных) услуг (работ) в рыночный сектор (при репрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

В ходе реализации первого этапа этой системной реформы выявились следующие проблемы и ограничения, обусловленные в значительной степени разной скоростью внедрения данных инициатив, как в различных отраслях, так и в разных субъектах Российской Федерации:

формальное проведение преобразований, декларативность соответствующих норм законодательства Российской Федерации при фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования учреждений, их взаимодействия с органами власти и потребителями;

несоответствие видов деятельности учреждений, в основном носящей явно коммерческий характер, целям создания учреждения;

несоответствие государственных и муниципальных услуг, оказываемых учреждениями, полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти, осуществляющего функции и полномочия их учредителя;

сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных (муниципальных) услуг (применение подхода «одно учреждение — одна услуга»), при котором затруднены объективное сопоставление затрат учреждений и оценка эффективности их деятельности (в данной ситуации применимы только индивидуальные нормативы, расчет которых фактически не отличается от расчета сметы и которые не пригодны для анализа и сопоставления эффективности деятельности учреждений; кроме того, в рамках подхода «одно учреждение — одна услуга» невозможно четко отделить услуги, оказываемые на платной основе, от бесплатных);

различие принципов отражения государственных (муниципальных) услуг в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ, утвержденных на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

наличие в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ услуг, оказываемых на платной основе, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами;

преобладание практики определения нормативных затрат исходя из отчетного и планируемого объема бюджетных ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет, непрозрачность дифференциации нормативов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов.

Для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1. Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании, обеспечение взаимосвязи государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий.

2. Оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы. Изменение типа бюджетных и автономных учреждений, оказывающих услуги в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, на тип казенного учреждения либо их ликвидация.

3. Формирование сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, который будет действовать для всех публично-правовых образований.

Для реализации данного подхода внесены изменения в статью 69.2 Бюджетного кодекса, предусматривающие норму о базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут формироваться федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных

сферах деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и содержать исчерпывающий перечень услуг и работ, оказываемых или выполняемых учреждениями с учетом установленного объема полномочий соответствующего публично-правового образования в конкретных сферах деятельности (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, социальная защита, транспорт и т.д.).

Вышеуказанные положения статьи 69.2 Бюджетного кодекса будут применяться при формировании государственных (муниципальных) заданий на 2016 г. (на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.).

4. Переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики).

Для реализации данного подхода в Бюджетный кодекс введена норма об обязанности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, устанавливать общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствующих сферах.

5. Расширение практики привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц, а следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики оказания государственных (муниципальных) услуг не только бюджетными и автономными учреждениями, но и другими организациями в условиях добросовестной конкуренции создаст также возможность внедрить одну из самых перспективных и наиболее эффективных с точки зрения качества услуг форм — возможность потребителя услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), а также качество и объем услуг, которые гарантированы государством. В этом случае средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечисляются в организацию после обращения потенциального получателя государственной (муниципальной) услуги именно в эту организацию. При этом соответствующий сертификат или иной документ, подтверждающий финансовые обязательства государства по оплате государственной (муниципальной) услуги, должен приниматься в качестве частичной или полной оплаты необходимых гражданину услуг, предоставляемых негосударственными организациями на платной основе.

Для перехода от нерыночного механизма распределения государственных заданий к конкурсному размещению государственного (муниципального) заказа на оказание государственных услуг среди как учреждений, так и организаций негосударственного сектора необходимо предусмотреть внесение поправок в законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки.

Прежде всего, необходимо распространить законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки, на оказание государственных и муниципальных услуг для нужд их потребителей (т.е. третьих лиц), а также предусмотреть специальные требования к размещению заказов на закупки государственных услуг в пользу третьих лиц и проведению конкурсных процедур отбора поставщиков среди государственных и негосударственных организаций.

6. Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в государственных учреждениях.

Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства учреждений в части взимания платы за оказание государственных услуг, гарантированных населению за счет соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также предусмотреть меры по исключению из практики деятельности учреждений «теневых» платных услуг.

7. Внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых государственных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в учреждениях принципов «эффективного контракта».

В рамках перехода к «эффективному контракту» в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

8. Переход от мониторинга первого этапа реформы совершенствования правового положения учреждений, в рамках которого осуществлялся анализ разработанных органами государственной власти (органами местного самоуправления) нормативных правовых актов, уставов учреждений, к мониторингу результатов и эффектов от реализации реформы учреждений (разработка отраслевых показателей эффективности деятельности учреждений, развитие официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) и т.д.).

Повышение эффективности бюджетных инвестиций

В целях реализации вносимых в Бюджетный кодекс Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций» изменений в 2014 г. потребуются обеспечить методическое сопровождение деятельности федеральных органов государственной власти по применению новых способов осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства, а также проведение мониторинга исполнения бюджета по расходам, связанным с указанными вложениями.

Требуется решить также проблему длительности процедуры внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу, в том числе в случае необходимости внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, что создает риски срыва сроков строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства.

Снижение сроков внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу может быть достигнуто путем:

синхронизации внесения изменений в сводную роспись и согласования соответствующих изменений в федеральную адресную инвестиционную программу;

обеспечения ведения федеральной адресной инвестиционной программы во взаимодействии с информационными системами, в том числе с системой «Электронный бюджет»;

установления системы межведомственного информационного взаимодействия между главными распорядителями средств федерального бюджета, Минфином России, Минэкономразвития России;

упрощения процедуры согласования изменений показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета и федеральной адресной инвестиционной программы.

Важной задачей в области правового регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства также является поэтапное снижение доли объектов, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу в отсутствие утвержденной в установленном порядке проектной документации, поскольку планирование объемов финансового обеспечения в пределах одного года одновременно на разработку проектной документации и организацию строительства объекта капитального строительства приводит к сдвигу начала закупок подрядных и иных связанных с ними работ на середину года или в большинстве случаев к необходимости перераспределения бюджетных ассигнований на другие объекты.

Кроме того, бюджетные инвестиции не должны создавать конкуренцию реализации коммерческих инвестиционных проектов, а также проектов, для реализации которых используются механизмы государственно-частного партнерства.

Реализация проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства предполагает наличие развитой правовой системы, позволяющей оценить эффективность проекта, обеспечивающей защиту прав участников таких правоотношений, а также законодательное установление гарантий сохранения прав и преимуществ в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Принимая во внимание, что для реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации предусмотрены различные виды правовых оснований, регулирование которых в различной степени учитывает общие принципы государственно-частного партнерства, основной задачей повышения эффективности данной сферы правоотношений является принятие рамочного закона с последующим приведением в соответствие с ним норм отраслевого регулирования, в том числе Бюджетного, Земельного, Налогового кодексов Российской Федерации, федеральных законов «О концессионных соглашениях», «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Кроме того, по итогам анализа зарубежного опыта следует рекомендовать принятие стандартов или правил участия частного партнера в реализации государственных функций, которые будут определять не только возвратность инвестиций, характерную для коммерческого финансирования, но и наиболее оптимальное распределение рисков между публичным и частным партнерами, обеспечивающими наилучшие условия привлечения капитала для финансирования инвестиционного проекта.

К настоящему времени создан механизм проведения обязательного публичного технологического и правового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, обеспечивающий повышение эффективности использования бюджетных средств, снижение стоимости и сокращение сроков строительства, повышение конкурентоспособности производства.

В случае необходимости при принятии решений об осуществлении расходов инвестиционного характера может предполагаться оценка возможности финансиро-

вания инвестиционного проекта на коммерческих принципах, готовности частных инвесторов софинансировать инвестиционные расходы либо выкупить долю в проекте после его выхода на проектную мощность, преимуществ и недостатков использования различных мер государственной поддержки, включая косвенную поддержку за счет установления долгосрочных тарифов, или применения механизма частичной компенсации расходов застройщика в размере, не превышающем увеличения объема налоговых поступлений вследствие реализации проекта, а также рисков исполнения расходных обязательств по данному проекту.

Важной задачей является определение оптимального способа участия публично-правового образования в том или ином инвестиционном проекте.

Для участия в инвестиционных проектах на принципах государственно-частного партнерства публичным партнером могут быть выбраны такие способы, как:

долгосрочный государственный заказ;

долгосрочное тарифное регулирование;

субсидирование в части затрат коммерческих компаний на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и коммерциализации их результатов или затрат коммерческих компаний на создание объектов инфраструктуры в рамках комплексных инвестиционных проектов в пределах дополнительных налоговых поступлений от участников комплексного проекта;

сохранение уровня совокупной налоговой нагрузки на период окупаемости проекта;

предоставление в пользование либо аренду земельных участков и объектов недвижимости на льготных условиях.

При этом в случае, когда участие публично-правового образования в инвестиционном проекте не предусматривает осуществления прямых расходов из бюджета, должна быть создана система оценки в денежном выражении косвенных мер государственной поддержки, таких как налоговые и таможенные льготы, предоставление имущества публичного партнера на льготных условиях в качестве источника финансового обеспечения инвестиционных проектов.

Важную роль в повышении эффективности инвестиционной политики играют созданные Российской Федерацией институты развития и компании с государственным участием. Средства федерального бюджета, направленные для их формирования и финансового обеспечения, должны обеспечить максимальный объем внебюджетного софинансирования, а сами институты развития должны поэтапно перейти на режим самофинансирования за счет внебюджетных источников вследствие повышения эффективности их деятельности.

Целесообразным представляется использование передового европейского опыта, в рамках которого лишь те инвестиционные проекты, реализация которых без привлечения бюджетных средств невозможна, включаются в адресную инвестиционную программу.

Следует существенно расширить использование рыночных финансовых инструментов, обеспечивающих возвратность средств при осуществлении инвестиционных расходов. Финансовые возможности таких инструментов будут определяться не столько возможностями бюджетов, сколько финансовым потоком от дивидендов и процентных платежей, а также поступлениями от продажи активов, т.е. зависеть от качества поддерживаемых инвестиционных проектов (например, облигации, выпускаемые для целей концессионного соглашения).

Запуск внебюджетных инструментов возвратного финансирования инвестиционных проектов может быть обеспечен за счет разделения функций владения и управ-

ления государственными активами. Использование фондовых механизмов, а также механизмов доверительного управления позволит повысить качество принятия инвестиционных решений и привлечь профессиональные управляющие компании с многолетним успешным опытом коммерческих инвестиций.

В среднесрочной перспективе необходимо обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера, сопряженное с масштабным привлечением частных инвестиций в отечественную экономику, посредством решения следующих задач:

- сокращение рисков, с которыми связан процесс осуществления инвестиций в проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства;

- передача большей части рисков по инвестиционным проектам от государства к частным инвесторам с расширением доступа капитала на традиционно государственный рынок инвестиций в социальную сферу и инфраструктуру;

- создание новых инструментов бюджетной политики в сфере государственных инвестиций, обеспечивающих «комфортные» условия для частного капитала;

- повышение эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активами, в том числе компаниями с государственным участием и институтами развития, включая привлечение частного капитала к их дальнейшему развитию и модернизации;

- совершенствование механизмов предоставления государственных гарантий Российской Федерации.

Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации составляют около 10% общего объема расходов федерального бюджета. Для повышения эффективности их использования необходимы взаимоувязанные действия в двух направлениях: создание устойчивых предпосылок и стимулов к повышению эффективности расходов региональных и местных бюджетов и совершенствование структуры и порядка (методик) предоставления межбюджетных трансфертов.

В рамках первого направления базовой предпосылкой является четкое и стабильное разграничение обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, обеспечивающее достаточную степень их финансовой самостоятельности в рамках единых принципов управления общественными финансами и возможности реализации единой государственной политики.

Наряду с созданием общих условий для повышения бюджетной самостоятельности, а значит, ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, необходимо рамочное законодательное регулирование и методологическое содействие организации бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, в том числе:

- формирование и утверждение законов (решений) о бюджетах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на трехлетний период, обеспечивающие возможность и обязательства по планированию и реализации среднесрочных проектов и программ;

- установление минимальных требований к системе долгосрочного планирования, используемой для формирования и исполнения бюджетов, в первую очередь в части определения бюджетных ограничений в рамках долгосрочных бюджетных стратегий и программ;

определение требований к государственным программам субъектов Российской Федерации и закрепление общих принципов распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в государственных программах Российской Федерации;

соответствие требованиям к прозрачности бюджетного процесса, включая конкретные сроки, состав и условия публикации необходимых сведений о формировании, рассмотрении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также об управлении государственными и муниципальными активами, утверждение средне- и долгосрочных параметров налоговой и долговой политики;

формирование системы оказания государственных и муниципальных услуг на основе государственных и муниципальных заданий;

обеспечение стабильных условий формирования доходов местных бюджетов за счет повышения доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, распределяемых на трехлетний период.

В целях создания инструментов для поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на Федеральное казначейство возложены полномочия по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Федеральным законом № 104-ФЗ, предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета, в пределах 1/12 доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), на возвратной и платной основе, на срок до 30 дней.

Ежегодно на 1 января текущего финансового года накапливаются значительные средства на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет наличия значительных сумм не использованных субъектами Российской Федерации остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее — целевые средства). Практика показала, что взыскание этих остатков из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов является трудоемкой и длительной процедурой.

В целях создания инструментов для поддержания ликвидности единого счета федерального бюджета, а также совершенствования учета операций с целевыми средствами с 2013 г. осуществляется внедрение нового механизма предоставления целевых средств — механизма «бюджетного аккредитива».

Перечисление целевых средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации осуществляется в размере фактической потребности субъекта Российской Федерации на дату совершения платежа, что минимизирует неиспользованные остатки целевых средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В рамках второго направления необходимо прежде всего скорректировать подходы к формированию и структуре межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в целом.

В 2012 г. в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации доля дотаций составила 36% (в том

числе 28% — доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации), доля субсидий — 40%, доля субвенций — 20%, доля иных межбюджетных трансфертов — 4%.

При этом приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете было распределено порядка 2/3 от общего объема указанных трансфертов. Остальные межбюджетные трансферты распределялись на основании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации или федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, субъектам Российской Федерации были выданы кредиты в объеме 0,1 трлн руб.

Сложившаяся структура межбюджетных трансфертов не в полной мере обеспечивает предсказуемость и объективность распределения межбюджетных трансфертов, особенно в средне- и долгосрочном периодах, ограничивает самостоятельность и бюджетную ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не создает достаточных стимулов для наращивания собственного налогового потенциала, искажает мотивацию региональных органов власти.

Основным принципом и среднесрочным целевым ориентиром политики в данной сфере будет повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40% от всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, и доли трансфертов, распределенных федеральным законом о бюджете, — не менее чем до 90% от общего объема трансфертов.

Одновременно будут устранены пробелы в разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями, создающие условия для применения «иных межбюджетных трансфертов».

В перспективе планируется полностью отказаться от «иных межбюджетных трансфертов» из федерального бюджета (с возможным их исключением из форм межбюджетных трансфертов).

Наряду с этим в 2014–2016 гг., а также в последующие периоды по мере развития института государственных программ Российской Федерации будет реализован комплекс мер по развитию методологии формирования и использования каждого из видов межбюджетных трансфертов на основе оценки их эффективности, необходимости и достаточности.

Основным инструментом межбюджетного регулирования на федеральном уровне будут оставаться дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Начиная с 2013 г. осуществляется работа по консолидации (укрупнению) субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, а в среднесрочной перспективе бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации будет предоставляться единая («блоковая») субсидия.

При этом будет сведена к минимуму практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств.

Распыление количества субсидий приводит к снижению эффективности данной поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Основным инструментом достижения целей предоставления субсидий будет оказание поддержки реализации государственных программ субъектов Российской

Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ Российской Федерации.

Общие принципы распределения субсидий будут устанавливаться в соответствующих государственных программах Российской Федерации.

Также необходима увязка критериев распределения объемов укрупненных субсидий в рамках государственных программ Российской Федерации с достижением поставленных целей, а также с внедрением механизмов, обеспечивающих повышение качества бюджетных услуг, сокращение стоимости (снижение удельных затрат).

Кроме того, должна быть сформирована единая методологическая база формирования общего объема субсидий и подходов к распределению этих межбюджетных трансфертов.

При этом совершенствование подходов к формированию, предоставлению и распределению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, оптимизацию критериев и условий предоставления и распределения субсидий прежде всего следует проводить путем корректировки Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392.

В среднесрочной перспективе будет существенно сокращено количество субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации. Основная часть указанных полномочий должна быть закреплена за субъектами Российской Федерации в качестве «собственных». При этом предусматривается предоставление из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение переданных им отдельных полномочий.

В то же время субвенции, предоставляемые для финансового обеспечения переданных государственных полномочий по публичным нормативным обязательствам (по выплатам гражданам), предусматривающим предоставление трансфертов населению, могут быть сохранены при условии невозможности реализации этих полномочий государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

VI. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений

Повышение результативности бюджетных расходов должно быть обеспечено также на операционном уровне, которым определяется эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и муниципального управления. Они включают меры, реализуемые как на уровне отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, так и на уровне межведомственного взаимодействия — в рамках совершенствования системы бюджетных платежей. Указанные меры должны быть направлены на повышение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитие системы мониторинга и оценки результатов их деятельности, а также на создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти
и государственных (муниципальных) учреждениях

Реализация бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления предъявляет новые требования к инструментам финансового менеджмента как в федеральных органах исполнительной власти, так и на уровне государственных (муниципальных) учреждений.

Финансовый менеджмент органа государственной власти (органа местного самоуправления) должен стать процессом, встроенным в его деятельность, охватывающим все взаимосвязанные бюджетные процедуры (среднесрочное финансовое планирование и исполнение бюджета в увязке с процедурами закупок для государственных (муниципальных) нужд, учет и отчетность, финансовый аудит).

В ходе финансового менеджмента органа государственной власти (органа местного самоуправления) должны приниматься эффективные управленческие решения о распределении, обеспечении адресного, экономного и результативного использования бюджетных средств, направляемых на мероприятия, осуществляемые территориальными органами и структурными подразделениями, а также на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществляемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями.

Повышение качества внутреннего финансового контроля и аудита предполагает проведение следующих мероприятий:

- разработка и совершенствование нормативного и методического обеспечения внутреннего финансового контроля и аудита;

- внедрение риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;

- внедрение системы внешней и внутренней оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита на основе установленных количественных показателей эффективности деятельности должностных лиц в сфере внутреннего финансового контроля и аудита;

- подготовка и переподготовка указанных должностных лиц;

- анализ и учет международных стандартов внутреннего финансового контроля и аудита, в частности, стандартов Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Института внутренних аудиторов, а также переводной зарубежной практики.

Практика применения новых подходов по организации внутреннего финансового контроля и аудита в системе главного администратора бюджетных средств позволит к 2015 г. перейти к формированию систем внутреннего контроля и аудита, охватывающих все аспекты деятельности как органов государственной власти (органов местного самоуправления), так и государственных (муниципальных) учреждений.

Первоочередными мероприятиями по развитию систем внутреннего контроля и аудита являются:

- формирование нормативных правовых актов, обеспечивающих осуществление внутреннего контроля и аудита как в системе главного администратора бюджетных средств, так и в государственном (муниципальном) учреждении;

- разработка и внедрение программ обучения и тренингов по внутреннему контролю и аудиту.

Для количественной оценки повышения качества финансового менеджмента необходимо продолжить развитие системы мониторинга качества финансового ме-

неджмента главных администраторов бюджетных средств, осуществляемого финансовым органом.

Кроме того, в рамках решения задачи по повышению эффективности управления отдельными видами расходов бюджета будут внедрены инструменты, позволяющие производить оценку результатов исполнения бюджета.

В частности, предметом анализа должны стать действия государственного заказчика по определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком (в том числе в соотношении с референтными (среднерыночными) ценами).

В рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов планируется создать механизмы определения объема остатков бюджетных ассигнований на оплату государственных (муниципальных) контрактов, подлежащих оплате, но не оплаченных в текущем финансовом году, в целях использования данных объемов бюджетных ассигнований в очередном финансовом году на оплату указанных контрактов.

Планы закупок и сведения о поставленных на учет бюджетных обязательствах позволят получить информацию о принимаемых и действующих бюджетных обязательствах, а реестр контрактов и сведения плана-графика — информацию о заключенных государственных (муниципальных) контрактах, объемах и сроках исполнения денежных обязательств. На основе полученных показателей можно производить расчет остатков не использованных на начало очередного финансового года бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных (муниципальных) контрактов и принимать решения об их перераспределении, что будет являться исключительной мерой, направленной на снижение зависимости государственного заказчика от действий поставщика (исполнителя, подрядчика) в конце финансового года.

Совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора, направленных на обеспечение качества, полезности и доступности финансовой информации, информационной открытости финансовой деятельности организаций будет осуществляться за счет следующих основных мероприятий:

- формирование системы нормативных правовых актов по составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

- утверждение порядка формирования финансовой отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации в соответствии с международными стандартами представления информации по государственным финансам;

- обеспечение разработки и утверждения федеральных стандартов на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

- расширение сферы применения Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора для составления отчетности;

- повышение качества и эффективности системы регулирования бухгалтерского учета, основанного на участии делового профессионального сообщества пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности в процессе государственного (негосударственного) регулирования бухгалтерского учета в секторе государственного управления;

- формирование в системе государственной статистики государственного информационного ресурса бухгалтерской отчетности и обеспечение заинтересованных

пользователей данными бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов в электронном виде.

Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов является развитие системы «Электронный бюджет», а также информационных систем управления государственными и муниципальными финансами публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления.

В рамках данного направления предусматривается реализация следующих мероприятий.

1. Переход на единые стандарты электронной финансовой информации.

Повсеместный переход на использование информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и ведения финансово-хозяйственной деятельности предъявляет новые требования к формированию информации, используемой при взаимоотношениях организаций сектора государственного управления (как между собой, так и с их контрагентами), позволяющие обеспечить ее автоматизированную обработку, последующее использование, а также гарантировать юридическую значимость.

В целях создания условий для перехода на юридически значимый документооборот в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается реализовать следующий комплекс мер:

регламентация полномочий федеральных органов исполнительной власти по определению единых стандартов электронной финансовой информации и форматов электронных документов;

осуществление перевода всей информации о финансово-хозяйственной деятельности в электронный вид, структурирование ее по заданным правилам с обязательным использованием единых реестров и классификаторов;

определение реквизитного состава и форматов электронных документов, используемых при ведении финансово-хозяйственной деятельности;

обеспечение повсеместного использования электронной подписи при ведении финансово-хозяйственной деятельности, выдаваемой аккредитованными удостоверяющими центрами в соответствии с действующим законодательством;

законодательная регламентация процедуры электронного документооборота организаций сектора государственного управления с контрагентами.

Особое значение при создании и развитии единых стандартов финансовой информации имеет использование единых реестров и классификаторов. Анализ действующей в Российской Федерации системы классификации информации свидетельствует о многократном дублировании информации, а также о наличии противоречий между классификаторами, реестрами и справочниками, отсутствии систематических и своевременных работ по их совершенствованию и пересмотру, о недостаточной гармонизации общероссийских классификаторов с международными классификаторами по соответствующим направлениям деятельности.

Для изменения указанной ситуации в целом утвержден соответствующий пятилетний план мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также по совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, реализация кото-

рого должна завершиться в 2015 г. созданием законодательной базы формирования, ведения, изменения и применения общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов в Российской Федерации. На основании принятых решений также должны быть обеспечены:

формирование правил создания, изменения и применения единых реестров и справочников, классификаторов, обязательных для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

пересмотр порядка ведения, использования в бюджетном процессе ведомственных информационных ресурсов при обеспечении их формирования на основе базовых информационных ресурсов;

предоставление круглосуточного непрерывного доступа в электронном виде к информационным ресурсам бюджетного процесса для получения сведений по ним всеми заинтересованными пользователями (за исключением информации ограниченного доступа);

преемственность информации в информационных ресурсах бюджетного процесса, сохранность ретроспективных данных, а также определение единого порядка создания, изменения, ведения и применения информационных ресурсов, содержащих взаимозависимую информацию, в том числе имеющую правовые последствия, а также процедуры ее автоматического изменения и обновления без заявлений пользователей.

2. Унификация и стандартизация процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграция и автоматизация учетной деятельности организаций сектора государственного управления.

Переход на электронный юридически значимый документооборот в финансово-хозяйственной деятельности потребует формализации и стандартизации процедур и операций ее ведения для всех организаций сектора государственного управления. В целях обеспечения унификации и стандартизации процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграции всех видов учета предусматривается:

законодательная регламентация процедур информационного обеспечения бюджетного процесса, в том числе требований к созданию и развитию государственных и муниципальных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами, к использованию базовых унифицированных бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, электронных документов, форматов передачи информации и нормативно-справочных информационных ресурсов;

определение оптимальных параметров ведения финансово-хозяйственной деятельности, стандартизация и описание базовых процессов и процедур, реализуемых финансовыми, экономическими, а также иными подразделениями организаций, с обеспечением возможности их расширения с учетом специфики деятельности каждой отдельной организации;

совершенствование параметров автоматизации учетной деятельности организаций сектора государственного управления в части обеспечения автоматического преобразования данных первичных учетных документов в учетные записи согласно установленным правилам и отражение информации по соответствующим регистрам и счетам бухгалтерского и управленческого учета с соблюдением принципа однократности ввода информации в режиме реального времени;

обеспечение гармонизации бухгалтерского и управленческого учета организаций сектора государственного управления;

оптимизация процедур формирования и представления отчетности в части обеспечения ее безусловной автоматической генерации на основе данных бухгалтерского (бюджетного) учета и консолидации в системе «Электронный бюджет».

Использование единых для всех организаций сектора государственного управления базовых бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, форматов электронных документов, а также автоматизированных по единым требованиям процессов учета создаст условия для централизации ведения бухгалтерского учета в электронном виде в рамках публично-правового образования (формирование единой главной книги), повысит достоверность бухгалтерской отчетности, а также приведет к образованию центров компетенций в указанной сфере.

3. Создание информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

Информационные системы управления государственными и муниципальными финансами, система «Электронный бюджет» содержат информацию об объектах учета, на которых базируются показатели иных информационных систем, реализующих отдельные процессы управления либо агрегирующих информационные потоки для обеспечения принятия управленческих решений.

В целях обеспечения достоверности информации, оперативности и прозрачности деятельности публично-правовых образований, а также реализации программно-целевых принципов деятельности организаций сектора государственного управления должно быть обеспечено создание единой информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами путем реализации следующих мероприятий:

законодательная регламентация требований к информационным системам управления государственными и муниципальными финансами в части интеграции с системой «Электронный бюджет»;

определение требований к информационному взаимодействию информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами с внешними информационными системами, унификация форматов передачи информации;

определение регламентов взаимодействия информационных систем, перечней передаваемой информации, в том числе с соблюдением принципов однократности ввода информации;

законодательная регламентация доступности информационных ресурсов государственных и муниципальных информационных систем, используемых иными государственными и муниципальными органами для выполнения государственных (муниципальных) функций, а также установление единых порядков и требований к обеспечению указанной доступности.

Создание единой информационной среды позволит обеспечить мониторинг результативности и эффективности финансовой деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований, упорядочить процедуры управления в различных сферах финансово-хозяйственной деятельности указанных организаций и образований, перейти к современным стандартам организации управления информационными потоками, а также создаст предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

Реформирование системы бюджетных платежей

В период реализации Программы особую актуальность приобретает решение проблемы минимизации рисков неравномерного исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Такие риски традиционно высоки, а в предстоящий период могут усилиться в связи с одновременными преобразованиями в части перехода на программный бюджет, реформирования бюджетной сферы и предоставления государственных услуг, формирования контрактной системы в Российской Федерации, другими значимыми изменениями.

При этом к несовершенствам существующей системы бюджетных платежей следует отнести:

- проведение Федеральным казначейством однородных операций на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с участием Банка России в рамках многочисленных счетов, открытых органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России (в настоящее время открыто более 52 000 счетов);

- ограниченный перечень инструментов размещения свободных остатков денежных средств, а также неиспользованный потенциал увеличения эффективности существующих механизмов управления остатками средств на единых счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- недостаточную оперативность распределения доходов с использованием распределительных счетов и счетов бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России, и отражения на лицевых счетах организаций сектора государственного управления поступающих платежей (до 3 рабочих дней);

- отсутствие у администратора доходов бюджета, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, оперативной информации о поступлении денежных средств;

- значительный объем операций с наличными денежными средствами.

Необходимость совершенствования системы бюджетных платежей в условиях развития инструментов безналичных расчетов увеличивает актуальность реформирования системы бюджетных платежей и применения современных эффективных банковских платежных технологий в расчетах организаций сектора государственного управления.

Минфином России по согласованию с Банком России утверждена Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 г., в которой предусмотрена поэтапная реализация мероприятий реформирования системы бюджетных платежей, согласованная с соответствующими мероприятиями Банка России по реализации Концепции развития платежной системы Банка России.

На первом этапе предполагается сокращение расчетных счетов, открытых органам Федерального казначейства в подразделениях расчетной сети Банка России и кредитных организациях, и получение органами Федерального казначейства статуса прямого участника платежной системы Банка России.

На следующем этапе предполагается формирование системы корреспондентских счетов Федерального казначейства.

В рамках реформирования системы бюджетных платежей предполагается поэтапный перевод на обслуживание в органы Федерального казначейства всех участников бюджетного процесса, счета которых в настоящее время открыты в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

В рамках перечисленных направлений будут реализованы следующие меры.

1. Начало поэтапного перевода на кассовое обслуживание в 2013 г. в органы Федерального казначейства бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации позволит завершить переход к казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повысить прозрачность (открытость) их исполнения и обеспечит соблюдение единых стандартов и бюджетных процедур.

2. Построение единого казначейского счета.

Создание единого казначейского счета позволит сосредоточить счета организаций сектора государственного управления и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации) в Федеральном казначействе.

Функционирование системы бюджетных платежей в условиях использования единого казначейского счета позволит Федеральному казначейству:

исключить дублирование операций за счет проведения операций, связанных с распределением поступающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставлением межбюджетных трансфертов, уплатой налогов, сборов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации клиентами Федерального казначейства, внутри баланса Федерального казначейства путем осуществления записей на соответствующих счетах клиентов;

повысить эффективность управления денежными средствами бюджетной системы Российской Федерации.

В целях сосредоточения всех средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на едином казначейском счете целесообразно предусмотреть возможность осуществления на нем валютных операций клиентами Федерального казначейства. Для этого потребуется наделить Федеральное казначейство полномочиями агента валютного контроля в части контроля валютных операций бюджетных, казенных, автономных учреждений.

3. Развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на едином казначейском счете.

Использование единого казначейского счета позволит обеспечить управление всеми свободными остатками денежных средств, находящимися на этом счете. Совершенствование инструментов управления свободными остатками позволит сократить объем остатков на едином казначейском счете до необходимого среднесуточного объема для обеспечения обязательств клиентов Федерального казначейства.

4. Использование современных электронных платежных сервисов.

Необходимо расширить перечень способов в части осуществления платежей, имеющих публичный характер. Использование современных электронных платежных сервисов способствует повышению доступности и обеспечивает более удобные и современные способы осуществления расчетов.

5. Минимизация наличного денежного обращения в секторе государственного управления.

Реализация данного направления предусматривает постепенный отказ от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт. Для этого Федеральному казначейству необходимо получить статус участника международных платежных систем (VISA, Mastercard), разработать механизмы эмиссии банковских карт и обеспечить возможность осуществления Федеральным казначейством функции эквайринга, а также функции интернет-эквайринга.

6. Установление порядка уточнения органами Федерального казначейства не востребованных более 5 лет плательщиками (администраторами поступлений в бюджет) платежей, учтенных как невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, а также установление порядка возврата плательщикам (уточнения соответствующими администраторами поступлений в бюджет) указанных платежей.

VII. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов государственной (муниципальной) власти, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления общественными финансами в целом.

Открытость бюджета — основа для повышения информированности и вовлеченности целевых аудиторий. В качестве ориентира для оценки прозрачности общественных финансов может быть использован Open Budget Index — индекс открытости бюджета, рассчитываемый с 2006 г. Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership).

Обзор открытости бюджетов представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения бюджетной прозрачности и подотчетности в мире.

За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение индекса открытости бюджета для Российской Федерации возросло с 47 баллов в 2006 г. (28-е место среди 59 стран) до 74 баллов в 2012 г. (10-е место среди 100 стран). В соответствии с методологией исследования Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности».

Стратегическим целевым ориентиром Программы является достижение значения индекса открытости бюджета 85 баллов к 2020 г. с вхождением Российской Федерации в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете».

Росту указанного индекса в значительной степени будет способствовать регулярная публикация «бюджета для граждан», а также переход Российской Федерации к формированию федерального бюджета на программной основе.

В соответствии со стандартами лучшей мировой практики для обеспечения финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности необходимы:

- общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;

- открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

- наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;

- рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами государственной политики;

- регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;

публикация бюджетов муниципального уровня на Едином портале;
обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов;

формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

В связи с этим необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой для которой должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме.

Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1. Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, результатах их общественных обсуждений.

Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на региональном уровне.

2. Создание и развитие Единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации.

Создание Единого портала позволит обеспечить:

освещение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и обеспечение их взаимосвязи с достигнутыми количественными и качественными показателями результативности деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления;

предоставление достоверной бюджетной информации в режиме реального времени, доступной для всех заинтересованных пользователей на всей территории Российской Федерации по всем публично-правовым образованиям Российской Федерации;

публикацию бюджетной информации в формате открытых данных, соответствующем установленным требованиям;

возможность учета мнения граждан в управлении бюджетным процессом.

Формирование информации на Едином портале должно осуществляться при соблюдении следующих требований:

доступность и безвозмездность информации для всех пользователей без идентификации и регистрации;

актуальность, достоверность, непротиворечивость показателей и их согласованность с соответствующими данными из других источников;

представление территориально-агрегированных показателей с использованием картографической основы и пространственных данных;

полнота показателей в части обеспечения открытости информации, не попадающей под ограничения доступа, определенные законом;

сопоставимость показателей в целях обеспечения анализа динамики и структурных изменений, а также обеспечение разъяснений к существенным изменениям структуры информации и изменениям в классификации данных.

Для популяризации финансовой информации на Едином портале необходимо:

обеспечить информирование населения о его функционировании;

создать отдельные разделы, адаптированные для целевых аудиторий;

организовать системы обратной связи, а также возможность общения по темам и рубрикам Единого портала;

обеспечить ведение актуализируемой в режиме реального времени новостной ленты, отражающей последние события в финансовом секторе;

размещать образовательные ресурсы в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

В целях наполнения и постоянной актуализации информационного ресурса Единого портала предусматривается реализация следующих мероприятий:

нормативное определение состава информации, размещаемого на Едином портале, а также порядка его представления и размещения;

разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению на Едином портале.

В последующем в рамках реализации мероприятий по развитию системы «Электронный бюджет» и иных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается развитие Единого портала, обеспечивающее детализацию размещаемой на портале информации до первичных документов с возможностью их просмотра (с соблюдением требований защиты информации).

Кроме того, в промышленную эксплуатацию принята аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации (АИС «Государственные программы»). В целях обеспечения открытости и доступности информации о ходе реализации указанных государственных программ для граждан Российской Федерации на основании данных, размещаемых ответственными исполнителями в АИС «Государственные программы», создан публичный портал государственных программ Российской Федерации (www.programs.gov.ru).

В связи с этим необходимо обеспечить интеграцию и синхронизацию АИС «Государственные программы» с системой «Электронный бюджет», порталом государственных и муниципальных закупок и другими используемыми при принятии решений государственными информационными системами.

3. Регулярная публикация «бюджета для граждан» в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами.

4. В условиях открытости и прозрачности в сфере управления общественными финансами возрастает значение бюджетной грамотности граждан Российской Федерации в вопросах формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с этим необходимо организовать проведение следующих мероприятий:

по информированию общественности об экономической деятельности организаций сектора государственного управления, а также применению новых бюджетных технологий, ориентированных на различные слои населения;

по формированию и распространению обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации, способствующих повышению уровня грамотности различных слоев населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов и иных аспектов деятельности органов исполнительной власти.

5. Укрепление позиции Российской Федерации среди стран в международных оценках качества управления общественными финансами по следующим направлениям:

предоставление актуальной информации о последних новациях бюджетного законодательства Российской Федерации в базу данных Организации экономического сотрудничества и развития бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database);

участие в международных обзорах и проектах по оценке практики бюджетирования, ориентированного на результат, применения программно-целевых методов управления, а также налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации;

разработка мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного партнерства.

Повышение информированности международного экспертного сообщества о ходе и результатах бюджетной реформы в Российской Федерации будет в значительной степени способствовать усилению авторитета Российской Федерации среди стран, представляющих пример лучшей практики управления общественными финансами.

Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов государственной (муниципальной) власти необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улучшение системы управления общественными финансами.

КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В 2019–2024 гг.²⁵²

I. Введение

Начиная с 2010 г. в Российской Федерации осуществляется масштабная реформа системы управления общественными финансами, ключевыми направлениями которой являются:

внедрение механизмов обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы, включая «бюджетное правило» и основы долгосрочного бюджетного планирования;

формирование бюджетной политики на основании и во взаимосвязи с показателями государственных программ Российской Федерации (далее — государственные программы);

²⁵² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р.

совершенствование системы финансового обеспечения оказания государственных услуг;

совершенствование финансовых взаимоотношений с субъектами Российской Федерации;

развитие систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

обеспечение конкурентной и прозрачной системы закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

формирование единого информационного контура системы управления общественными финансами;

повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса.

Благодаря реализованным за последние годы мерам обеспечены условия для устойчивого экономического развития и сохранения макроэкономической стабильности при безусловном исполнении принятых расходных обязательств и реализации ключевых приоритетов социально-экономического развития страны.

При этом создана надежная основа для следующего шага в рамках проводимой работы по повышению эффективности бюджетных расходов, который, как и все предыдущие, будет реализован в том числе с использованием передового международного опыта.

Наряду с указанными и уже реализуемыми в Российской Федерации направлениями, нуждающимися в дальнейшем совершенствовании, отличительными особенностями лучшей зарубежной практики управления общественными финансами являются:

внедрение и постоянное проведение обзоров бюджетных расходов;

участие граждан в бюджетном процессе;

развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций;

повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора;

цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса.

Необходимость достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации системы управления общественными финансами.

Содержанию конкретных мер посвящены соответствующие разделы настоящей Концепции. Реализация предлагаемых мер создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

II. Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за последние годы реализован ряд мер, в том числе:

законодательно закреплена новая конструкция «бюджетных правил», направленная на обеспечение большей стабильности и предсказуемости экономических и

финансовых условий, снижение их зависимости от внешних факторов, формирование основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов роста валового внутреннего продукта;

сформирована необходимая нормативная база для осуществления долгосрочного бюджетного планирования в форме бюджетных прогнозов соответствующих публично-правовых образований на долгосрочный период (далее — бюджетный прогноз), определяющих основные приоритеты бюджетной политики и содержащих показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их реализации.

С завершением адаптационного периода на первый план повестки государственной экономической политики выходит цель по обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики в непростых условиях повышенной подвижности внешней и внутренней конъюнктуры.

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для обеспечения устойчивого инклюзивного экономического роста, реализации стратегических задач, роста благосостояния населения.

Соблюдение баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием, с другой стороны, требует, чтобы формирование основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики происходило исключительно на основе новой конструкции «бюджетных правил». Строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры является важнейшим средством снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности.

В рамках дальнейшей работы по обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются следующие меры:

во-первых, распространение практики применения «бюджетных правил» на субъекты Российской Федерации, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов, что позволит таким регионам нивелировать влияние флуктуации цен на мировых рынках (как краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов) на их внутренние макроэкономические условия;

во-вторых, внедрение усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с предъявлением к ним требований различной степени жесткости в зависимости от отнесения к конкретной группе риска.

Система ранжирования регионов по группам риска позволит заранее отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе следующие ограничения и требования:

согласование с Министерством финансов Российской Федерации программы заимствований и гарантий;

представление в Министерство финансов Российской Федерации основных направлений долговой политики;

осуществление рыночных заимствований только для рефинансирования существующего долга (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости);

утверждение и реализация плана восстановления платежеспособности (для регионов с низким уровнем долговой устойчивости).

Данные меры будут направлены на оказание поддержки регионам в своевременном решении долговых проблем, не дожидаясь достижения критической отметки;

в-третьих, развитие нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки, а также активизация практической работы по его формированию на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

В текущих условиях актуальность долгосрочных ориентиров государственной экономической политики, включая вариативность ее проведения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, приобретает особое значение для экономических агентов, помогая им сформировать собственные средне- и долгосрочные стратегии поведения.

Ключевой целью разработки бюджетного прогноза должна быть оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций состояния бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития страны.

Бюджетный прогноз должен стать действенным инструментом проведения более эффективной бюджетной политики, направленным на решение следующих задач:

обеспечение предсказуемости параметров бюджетной системы, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики;

профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе посредством заблаговременного обнаружения и принятия мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков;

оценка потенциальных объемов долгосрочных параметров финансового (бюджетного) обеспечения отдельных направлений социально-экономической политики, включая финансовые показатели государственных (муниципальных) программ.

При этом неотъемлемым условием практической работы по подготовке проекта бюджетного прогноза и его утверждению является наличие прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, определяющего ключевые для оценки бюджетных параметров показатели.

III. Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности

В качестве одного из инструментов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов и обеспечивающих их приоритизацию в соответствии с целями социально-экономической политики, планируется внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов.

Под обзорами бюджетных расходов понимается систематический анализ базовых (постоянных) расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них.

Целью проведения обзоров бюджетных расходов является не оптимизация бюджетных расходов сама по себе, а высвобождение недостаточно эффективно используемых ресурсов для их перенаправления на решение приоритетных задач.

Существенно и то, что обзоры бюджетных расходов не заканчиваются разработкой предложений в части мер экономии, а подразумевают обязательную имплементацию этих предложений (или их части) при формировании федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (по возможности также при внесении изменений в указанные бюджеты).

Обзоры бюджетных расходов, ставшие за последние годы неотъемлемой частью бюджетного процесса в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития, позволяют:

- поддерживать оптимальные объем и структуру расходов на реализацию функций и обязательств постоянного характера с учетом актуальных социальных, рыночных, технологических и иных реалий;

- стимулировать администраторов бюджетных средств к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики;

- отойти от традиционного планирования объемов бюджетных ассигнований без постоянной оценки целесообразности и актуальности соответствующих мероприятий, механизмов их реализации и финансового обеспечения, результатов и наличия альтернативных инструментов по достижению целей государственной политики;

- минимизировать практику линейного сокращения бюджетных расходов в случае ухудшения сбалансированности бюджета;

- в долгосрочной перспективе — поддерживать структуру бюджетных расходов в состоянии, наиболее близком к оптимальному с точки зрения финансовой и социально-экономической целесообразности.

Проведение обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации предлагается осуществлять в соответствии со следующими подходами и принципами:

- охват всех бюджетных расходов обзорами бюджетных расходов в течение каждых 6 лет;

- наделение Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов полномочиями по организации проведения обзоров бюджетных расходов в соответствии с регламентом проведения указанных обзоров;

- рассмотрение указанной Комиссией предложений об оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основе проведенных обзоров бюджетных расходов по выбранным конкретным сферам (направлениям) бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) для проведения обзоров бюджетных расходов в конкретном финансовом году. Такими сферами (направлениями) могут быть бюджетные ассигнования, предусмотренные отдельным главным распорядителем бюджетных средств, бюджетные ассигнования на государственные программы (отрасли) либо «сквозные» направления (например, бюджетные ассигнования на отдельные направления либо виды расходов);

- определение целевых значений оптимизации по результатам проведения обзора бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (в % от общего объема бюджетных ассигнований в соответствующей сфере);

установление при необходимости в выбранных сферах (направлениях) областей, не подлежащих оптимизации;

формирование для непосредственного проведения обзоров бюджетных расходов по каждой из выбранных сфер (направлений) рабочих групп, возглавляемых заместителем министра финансов Российской Федерации и включающих представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных органов государственной власти, организаций и экспертного сообщества;

наделение Министерства финансов Российской Федерации функциями по организационному и методическому сопровождению, а также по координации проведения обзоров бюджетных расходов;

участие в проведении обзоров бюджетных расходов федеральных органов исполнительной власти (иных государственных органов, организаций), администрирующих бюджетные ассигнования, выбранные в качестве объектов обзоров бюджетных расходов;

приемлемость результатов обзоров бюджетных расходов. Они не должны противоречить целям государственной политики или приводить к ухудшению ожидаемых результатов социально-экономического развития Российской Федерации;

возможность распространения результатов обзора по конкретному объекту обзора на иные аналогичные бюджетные расходы по решению Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов;

включение решений, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, в методику расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период;

корректировка при необходимости нормативных правовых (правовых) актов, обуславливающих объемы и структуру бюджетных расходов в рамках выбранных сфер (направлений), по результатам проведения обзоров бюджетных расходов;

обязательность опубликования (за исключением сведений ограниченного распространения в соответствии с законодательством Российской Федерации) результатов обзоров бюджетных расходов в виде отчета на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Для обеспечения полноценного внедрения института обзоров бюджетных расходов необходимы утверждение регламента проведения обзоров бюджетных расходов и принятие нормативных правовых актов, предусматривающих учет результатов обзоров бюджетных расходов при составлении проекта федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на очередной финансовый год и плановый период.

IV. Совершенствование системы государственных программ и внедрение принципов проектного управления

Фокус на показателях результативности использования бюджетных средств, а также наличие информации о таких показателях в бюджетном процессе является обязательным атрибутом любой современной системы управления государственными финансами, наиболее распространенным вариантом реализации которого является программное бюджетирование.

В связи с этим одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов в предстоящем периоде останется развитие программно-целевого бюджетного планирования на основе государственных программ.

К настоящему времени сформирована и совершенствуется нормативно-правовая и методическая база по вопросам формирования и реализации государственных программ, а структура расходов федерального бюджета соответствует структуре государственных программ.

Вместе с тем ряд следующих нерешенных проблем пока не позволяет считать государственные программы полноценным инструментом организации проектной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также инструментом повышения эффективности бюджетных расходов:

государственные программы в большинстве случаев рассматриваются разработчиками исключительно как инструмент бюджетного планирования, в результате чего за пределами государственных программ остаются вопросы координации деятельности в соответствующих сферах государственных компаний и иных юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, равно как и меры, не предполагающие прямых расходов бюджета (налоговое стимулирование, нормативное и методическое регулирование, уточнение правил и процедур осуществления контрольно-надзорных мероприятий и т.п.);

система целей, показателей (индикаторов) и ожидаемых результатов государственных программ в ряде случаев не отражает актуальных стратегических приоритетов социально-экономического развития и не дает возможности реальной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и используемых ими бюджетных ассигнований;

федеральные целевые программы, включенные в государственные программы, по-прежнему реализуются в качестве самостоятельного и равнозначного с государственными программами инструмента, что препятствует функционированию государственных программ как единого управленческого механизма;

сложившиеся процедуры формирования, внесения изменений, мониторинга, подготовки и представления отчетности о реализации государственных программ чрезмерно усложнены ввиду избыточного количества участников ряда государственных программ, наличия излишних этапов согласования, а также необоснованных требований к детализации представляемых материалов при отсутствии в дальнейшем какого-либо использования подавляющего большинства содержащейся в них информации. Во многом именно сложность процедур работы с государственными программами является причиной того, что уточнение финансовых показателей государственных программ в рамках ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета или внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение финансового года не сопровождается актуализацией иных параметров государственных программ;

оценка эффективности государственных программ носит формальный характер, единая методика такой оценки до настоящего времени нормативным правовым актом не установлена, а результаты оценки в дальнейшей работе по соответствующим государственным программам не применяются;

несмотря на переход к формированию федерального бюджета на основе государственных программ, его формат не полностью соответствует программному. В то время как в успешно реализующих программное бюджетирование странах (например, Австралия, Австрия, Франция) программная структура бюджетных расходов является

основной, а в ряде случаев единственной в рамках принимаемого парламентом закона о бюджете, в Российской Федерации она является лишь одним из утверждаемых срезов расходов бюджета, содержащим также иные классификационные признаки (функциональную классификацию, а также классификацию по направлениям расходов);

отсутствие возможности маневрирования финансовыми ресурсами между структурными элементами государственных программ, что, в свою очередь, ставит под сомнение значение государственных программ как управленческого инструмента.

Попытка частичного решения указанных проблем предпринята в 2017–2018 гг. в рамках перевода отдельных (пилотных) государственных программ на механизмы проектного управления. В отношении таких государственных программ утверждены отдельные правила разработки, реализации и оценки эффективности, предусматривающие в том числе:

уточнение структуры и формата пилотных государственных программ (выделение в каждой государственной программе проектной и процессной частей, ограничение утверждаемой Правительством Российской Федерации части государственной программы только ее целеполаганием и структурой);

установление в государственной программе не более 5 конкретных и измеримых целей, декомпозируемых на индикаторы непосредственных (промежуточных) результатов на уровне конкретных проектов и процессов;

досрочное прекращение федеральных целевых программ, входящих в состав пилотных государственных программ;

внедрение процедуры ранжирования проектов и процессов в зависимости от их влияния на цели государственной программы и возможностей их реализации (с учетом потребностей в ресурсном обеспечении и имеющихся рисков).

Указанные мероприятия были необходимы, но недостаточны для дальнейшего полноценного развития системы государственного управления на основе государственных программ, а также для повышения эффективности бюджетных расходов. В связи с этим по итогам работы с пилотными государственными программами должен быть проведен тщательный анализ успешности подходов к их формированию и реализации. Дальнейшее совершенствование системы государственных программ должно учитывать результаты такого анализа, а также включать следующие направления:

приведение перечня и структуры государственных программ в соответствие со сферами и приоритетами государственной политики, а не со сложившейся системой и структурой федеральных органов исполнительной власти;

обеспечение полноценной интеграции в государственные программы мероприятий федеральных целевых программ за счет прекращения реализации последних в течение 2019–2020 гг.;

консолидация бюджетных расходов, направленных на реализацию государственной политики в конкретных сферах и влияющих на достижение запланированных результатов, в соответствующих государственных программах;

минимизация количества участников государственных программ, в том числе за счет возможного уточнения подведомственности федеральных государственных учреждений и централизации отдельных видов бюджетных ассигнований на уровне ответственных исполнителей государственных программ (например, бюджетные ассигнования на осуществление отдельных социальных выплат (гражданам, подвергшимся воздействию радиации, детям-сиротам и другим категориям лиц) могут администрироваться ответственным исполнителем государственной программы в сфере

социальной поддержки населения независимо от места работы или учебы конечного получателя выплаты);

нормативное правовое закрепление критериев отнесения расходов к государственным программам и непрограммным направлениям деятельности;

включение в государственные программы и входящие в их состав проекты и процессы механизмов координации с государственными программами субъектов Российской Федерации и программами деятельности (программами развития, инвестиционными программами) юридических лиц;

разработка таких инструментов реализации межпрограммных направлений социально-экономической политики, которые бы обеспечили эффективную координацию относящихся к таким направлениям, но реализуемых в составе различных государственных программ мероприятий, не нарушая при этом целостность системы управления соответствующими программами;

расширение возможностей по перераспределению бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ в течение финансового года (без изменения установленного федеральным законом о федеральном бюджете общего объема финансового обеспечения соответствующей государственной программы) без внесения изменений в федеральный бюджет в рамках определенных ограничений и при условии сохранения значений целевых показателей (индикаторов) соответствующей подпрограммы и в целом государственной программы;

применение в отношении государственных программ практики, в соответствии с которой нормативные правовые акты об утверждении государственных программ (о внесении в них изменений) могут рассматриваться как решение Правительства Российской Федерации об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, о реализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), по аналогии с порядком, применяемым в настоящее время для федеральных целевых программ;

утверждение актом Правительства Российской Федерации единой методики оценки эффективности государственных программ;

активизация работы Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в части регулярного анализа эффективности государственных программ и выработки предложений по повышению их качества, предусматривающая в том числе формирование в рамках указанной Комиссии рабочей группы по вопросам эффективности государственных программ, возглавляемой министром экономического развития Российской Федерации или его заместителем и включающей представителей Министерства финансов Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных государственных органов и организаций, экспертного сообщества;

концентрация внимания Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации на плановых параметрах и фактических результатах реализации государственных программ, в том числе формирование и представление отчета о деятельности Правительства Российской Федерации в разрезе государственных программ (вместо включения данных о результатах реализации государственных программ в состав бюджетной отчетности);

введение в регулярную практику обучающих мероприятий (семинаров) по управлению результатами для сотрудников федеральных органов исполнительной власти, занятых текущей реализацией (а не координацией и формализацией) мероприятий государственных программ (распространение культуры «управления результативностью»);

формирование полноценного информационного ресурса, позволяющего получать актуальную информацию о параметрах и ходе исполнения государственных программ, включая федеральные проекты, в том числе в региональном разрезе.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» дан старт следующему этапу программно-целевого управления — реализации масштабных национальных проектов. Дальнейшие меры по совершенствованию системы государственных программ должны учитывать необходимость интеграции таких национальных проектов и государственных программ с учетом наработанного опыта в отношении пилотных государственных программ.

Несмотря на то что ключевое значение в достижении обозначенных Президентом Российской Федерации целей будут иметь именно национальные проекты, т.е. проектная составляющая государственных программ, важно обеспечить эффективность реализации всех текущих (процессных) мероприятий, без которых эти цели тоже не могут быть достигнуты. При этом необходимо учитывать, что национальные проекты — это не только новые меры. Многие ранее начатые мероприятия фактически направлены на достижение целей национальных проектов. Такой ресурс также должен быть учтен при формировании и реализации национальных проектов.

Многолетний зарубежный опыт свидетельствует об отсутствии равнозначных альтернатив программно-целевому управлению. Однако становление полноценной системы такого управления требует значительных временных затрат и планомерности в реализации проводимых реформ, изменения управленческой культуры в федеральных органах исполнительной власти, поддержки и постоянного внимания руководства исполнительной и законодательной власти.

V. Формирование системы управления налоговыми расходами

Одним из инструментов государственной (муниципальной) поддержки физических и юридических лиц в соответствии с приоритетами социально-экономической политики является предоставление льгот и преференций по налогам, сборам и иным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Источником финансового обеспечения подобных мер так же, как и в случае прямых бюджетных расходов, является бюджет, а сами льготы и преференции такого рода являются по своей сути налоговыми расходами.

Под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Иными словами, в качестве налоговых расходов рассматриваются не все льготы или преференции, а только льготы или преференции, цели предоставления которых могут быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидий или осуществление иных прямых расходов бюджетов.

Необходимость внедрения системы управления налоговыми расходами и ее интеграции в бюджетный процесс обусловлена:

отсутствием в настоящее время комплексной системы учета и оценки объемов налоговых расходов, в результате чего невозможна оценка общего объема государственной (муниципальной) поддержки отдельных категорий физических и юридических лиц, а в ряде случаев и целых секторов экономики;

отсутствием системы оценки эффективности налоговых расходов, включая методологию такой оценки и требования к периодичности ее проведения;

практикой установления налоговых льгот без ограничения сроков их действия и без необходимости периодического подтверждения их обоснованности и целесообразности (в отличие от прямых бюджетных расходов).

Отсутствие отдельного учета налоговых расходов также приводит к недооценке влияния государства на экономику. Так, несмотря на то что налоговые расходы приводят к росту государственного вмешательства, в отсутствие отдельного учета расширенное применение налоговых расходов будет отражаться как сокращение доходов, что может некорректно интерпретироваться как снижение роли государства в экономике.

В целях формирования комплексной системы управления налоговыми расходами необходимо:

законодательное закрепление понятия «налоговые расходы» и необходимости их оценки;

установление единых методологических подходов к оценке эффективности налоговых расходов для всех публично-правовых образований;

утверждение порядка формирования перечня налоговых расходов и проведения оценки их объемов и эффективности, предусматривающего:

закрепление ответственности за проведение оценки эффективности налоговых расходов за ответственными исполнителями государственных программ, целям которых соответствуют цели предоставления соответствующих налоговых расходов, или за государственными органами, организациями, ответственными за достижение целей социально-экономического развития, не относящихся к государственным программам;

определение общих принципов и обязательных критериев оценки налоговых расходов, включая востребованность соответствующей льготы и ее соответствие целям государственных программ или иным целям социально-экономической политики, а также ее бюджетную эффективность;

необходимость формирования по каждому налоговому расходу вывода о его эффективности и целесообразности на основе разработанных и утвержденных методик оценки налоговых расходов с целью принятия решения о его дальнейшем предоставлении (отмене);

учет результатов оценки эффективности налоговых расходов при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период с подготовкой при необходимости проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах;

уточнение форм налоговой отчетности в целях обеспечения консолидации информации о структуре и объеме налоговых расходов с необходимой степенью детализации;

ведение и опубликование реестра налоговых расходов, включающего сведения об их объемах и результатах оценки эффективности;

обеспечение учета результатов оценки эффективности налоговых расходов субъектов Российской Федерации при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

обеспечение сравнительного анализа условий получения налоговых льгот и категорий налогоплательщиков, имеющих право на налоговые льготы, условий получения и категорий получателей субсидий, взносов в уставный (складочный) капитал, источником финансового обеспечения предоставления которых являются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

VI. Эффективные процедуры планирования и современные технологии исполнения бюджета

Основой нормативного регулирования в сфере бюджетного планирования на федеральном уровне являются Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Вместе с тем новые правила планирования бюджетных ассигнований требуют дальнейшего совершенствования, в том числе исходя из необходимости решения следующих вопросов:

- развитие методологии планирования базовых бюджетных ассигнований, включая нормативное закрепление критериев отнесения бюджетных ассигнований в состав базовых;

- формирование единых требований к подготовке предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований;

- установление порядка рассмотрения предложений по распределению дополнительных бюджетных ассигнований, в том числе критериев их приоритизации в целях принятия решений о принимаемых расходных обязательствах.

Достоверность расчетов требуемого объема бюджетных ассигнований в настоящее время обеспечивается обоснованиями бюджетных ассигнований.

Кроме того, с 2018 г. при осуществлении процедур бюджетного планирования расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется с применением системы обоснований плановых сметных показателей, формируемых получателями бюджетных средств.

Фактически на федеральном уровне сложилась единая двухуровневая система обоснования расходов, включающая агрегированные сведения об объемах планируемых расходов на уровне соответствующих главных распорядителей бюджетных средств и детализированные обоснования плановых сметных показателей на уровне подведомственных им получателей бюджетных средств.

Необходимо завершить работу по нормативному правовому определению элементов системы бюджетного планирования и механизмов их взаимосвязки.

В перспективе данная система ляжет в основу создания реестра расходов федерального бюджета, содержащего не только правовые основания для их осуществления, но и методики расчета бюджетных ассигнований.

Дальнейшее совершенствование системы обоснований бюджетных ассигнований предполагает их использование в качестве финансово-экономических обоснований расчета стоимости достижения результатов реализации федеральных и национальных

проектов в части средств, направляемых на эти цели из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

С учетом законодательно установленных норм о представлении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период документов и материалов путем размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет необходимо продолжить работу по оптимизации формата федерального бюджета путем сокращения его утверждаемой федеральным законом части за счет представления информации о расходах бюджета по укрупненным классификационным признакам.

В связи с этим и в целях повышения гибкости принятия решений по перераспределению средств без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете планируется проработать вопрос представления информации о расходах федерального бюджета в разрезе групп видов расходов в составе материалов к проекту федерального бюджета, размещаемых в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Наряду с совершенствованием порядка составления проекта федерального бюджета необходима разработка правил внесения изменений в федеральный бюджет на текущий финансовый год и плановый период.

В рамках мероприятий по совершенствованию порядка планирования и осуществления бюджетных инвестиций к настоящему времени удалось решить следующие задачи:

урегулированы способы финансового обеспечения капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, учитывающие особенности правового положения государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий;

введены ограничения на предоставление государственной поддержки в форме субсидий и бюджетных инвестиций иностранным юридическим лицам;

восполнен пробел в правовом регулировании порядка подготовки и осуществления капитальных вложений в объекты федеральной собственности, расположенные за пределами территории Российской Федерации;

обеспечен учет в федеральной адресной инвестиционной программе всех объектов капитального строительства юридических лиц, на софинансирование которых предоставляются субсидии и бюджетные инвестиции из федерального бюджета;

сформирована нормативная база, направленная на совершенствование порядка предоставления средств из федерального бюджета государственным корпорациям и обществам с государственным (муниципальным) участием, позволяющая в том числе перейти от взносов в уставные капиталы юридических лиц к другим более эффективным видам бюджетных расходов;

введены основания для принятия от имени публично-правового образования долгосрочных обязательств по предоставлению субсидий на инвестиционные цели на срок, превышающий период бюджетного планирования.

Вместе с тем, несмотря на проделанную работу, остался ряд следующих нерешенных проблем, препятствующих эффективности инвестиционных расходов бюджета:

наблюдаются высокие объемы незавершенного строительства по объектам капитального строительства, финансируемым за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе ввиду отсутствия порядка принятия решений, позволяющих относить затраты, произведенные на этапе подготовительных

(проектных) работ, на финансовый результат, в случае нецелесообразности дальнейшей реализации соответствующих мероприятий;

существует избыточная практика предоставления бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, которые в отличие от субсидий не могут предоставляться «под фактическую потребность», что в результате влечет образование остатков средств, предоставленных юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые временно не используются на цели их предоставления;

при предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы акционерных обществ в силу положений гражданского законодательства Российской Федерации невозможен возврат в бюджет средств, ранее предоставленных обществу, в случае возникновения экономии при достижении целей или нарушения условий, установленных при их предоставлении;

не формализована процедура принятия решений о предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, не связанных с капитальными вложениями, что не позволяет осуществлять планирование бюджетных ассигнований на эти цели в объемах, реально необходимых в соответствующем финансовом году.

На решение проблемы завышения стоимости строительства и на сокращение объемов незавершенного строительства направлены мероприятия по введению в бюджетный процесс механизма обоснования инвестиций (двухэтапной процедуры принятия решений об осуществлении расходов бюджета на капитальное строительство), в основу которого должно лечь формирование оптимальных проектных решений по объектам капитального строительства, определение их достоверной стоимости, а также в целом целесообразности осуществления бюджетных инвестиций.

Для минимизации практики предоставления взносов в уставные капиталы юридических лиц планируется расширить применение механизма предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений, в том числе в объекты инфраструктуры частной собственности, необходимые для реализации инвестиционных проектов. Условием предоставления таких субсидий должно являться использование на безвозмездной основе созданных объектов в общественных целях с сохранением бремени содержания указанных объектов за получателями субсидий.

Расширение практики предоставления субсидий взамен взносов в уставные капиталы позволит избежать образования остатков средств, предоставляемых из федерального бюджета, в том числе с применением механизма предоставления средств «под фактическую потребность».

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации неразрывно связано с развитием казначейского обслуживания и созданием системы казначейских платежей.

Основная цель проводимой работы — переход к функционированию единого казначейского счета.

Существующие процедуры кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации нуждаются в преобразованиях, основными целями которых являются:

исключение дублирования операций, осуществляемых на лицевых счетах и банковских счетах;

оперативное доведение денежных средств плательщика до получателя и предоставление им информации о совершенных операциях.

В связи с этим необходимо:

внести изменения в законодательство Российской Федерации в части положений о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей;

создать систему казначейских счетов, подлежащих открытию в Федеральном казначействе для осуществления и отражения операций с денежными средствами публично-правовых образований, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса;

открыть в Центральном банке Российской Федерации банковский счет (банковские счета) в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях — в иностранной валюте) для осуществления и отражения операций на казначейских счетах, который составит (которые составят) единый казначейский счет в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях — единый казначейский счет в иностранной валюте).

Переход к функционированию единого казначейского счета позволит значительно сократить количество банковских счетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях, сократить сроки проведения операций, а также совершенствовать инструменты управления остатками средств на едином казначейском счете с целью повышения эффективности и финансовой результативности от размещения бюджетных средств. Это потребует создания механизма осуществления прямых перечислений между клиентами Федерального казначейства, а также клиентами финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. Данный механизм будет являться основой для создания системы казначейских платежей, которая обеспечит:

перечисление денежных средств между участниками системы казначейских платежей без осуществления перевода денежных средств по банковским счетам;

перечисление денежных средств на основании оптимизированных по составу и структуре форм и форматов распоряжений о перечислении денежных средств;

моментальное доведение информации об исполнении распоряжения до участников системы казначейских платежей;

обеспечение непрерывности исполнения распоряжений участников системы казначейских платежей, в том числе за счет возможности исполнения таких распоряжений расчетными центрами, расположенными в разных часовых поясах.

Интеграция системы казначейских платежей с платежными системами национальной платежной системы дополнительно позволит:

применять современные сервисы платежных систем;

осуществлять во взаимодействии с национальной системой платежных карт перечисление социальных выплат;

организовать применение национальных платежных инструментов, выпущенных кредитными организациями, участниками системы казначейских платежей для осуществления платежей.

Развитие современных технологий исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также связано с совершенствованием механизма казначейского сопровождения бюджетных средств.

Одной из главных причин внедрения механизма казначейского сопровождения при предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является выплата авансовых платежей, что уже привело к образованию значительного объема дебиторской задолженности, а также в отдельных случаях к нецелевому использованию средств. При этом средства, полученные авансом из бюджета, зачастую размещались на депозитах в коммерческих банках.

Казначейское сопровождение является гибким инструментом контроля, способствующим созданию условий для использования средств исключительно на цели, установленные при их предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и сокращения дебиторской задолженности.

Практика его применения позволила выработать разные модели — от документального контроля до контроля фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (расширенное казначейское сопровождение). Как правило, расширенное казначейское сопровождение применяется по решению Правительства Российской Федерации в отношении средств, предоставляемых в целях создания объектов капитального строительства или реализации иных значимых мероприятий, требующих вложения значительных по объему бюджетных средств.

Ключевым платежным инструментом, исключающим образование дебиторской задолженности, при казначейском сопровождении является казначейское обеспечение обязательств. При использовании казначейского обеспечения обязательств перечисление средств из бюджета на оплату обязательств, возникающих при исполнении государственных (муниципальных) контрактов, контрактов (договоров), соглашений, осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты указанных обязательств.

Вместе с тем до настоящего времени остались нерешенными следующие вопросы: отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о казначейском сопровождении и казначейском обеспечении обязательств;

недостаточное нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственного контроля (надзора);

отсутствие в законодательстве Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд положений о казначейском сопровождении.

Таким образом, для нормативного закрепления вопросов казначейского сопровождения и казначейского обеспечения обязательств необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

В целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения при открытии им казначейских счетов и проведении операций на таких счетах необходимо осуществление бюджетного мониторинга, в том числе с использованием доступных информационных ресурсов и информации, полученной в результате межведомственного взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

Кроме того, практика осуществления казначейского сопровождения позволила выявить недостаточность имеющихся инструментов для предотвращения нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в части необоснованного завышения цен. В связи с этим по меньшей мере в отношении контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях:

обеспечения прозрачного ценообразования при осуществлении закупок за счет бюджетных средств путем раскрытия поставщиком (подрядчиком, исполнителем) структуры цены контракта;

уточнения правил ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту;

обеспечения постепенного перехода к регулированию и установлению предельного уровня рентабельности работ и услуг, закупаемых для государственных (муниципальных) нужд.

При этом следует определить случаи проверки ведения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контракту и информации о структуре цены такого контракта.

Аналогичный подход целесообразно использовать и при предоставлении субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) юридическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и их использовании. Указанные субсидии не могут рассматриваться в качестве источника формирования прибыли соответствующих организаций.

В связи с этим в целях повышения прозрачности предоставления и использования таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) необходима дальнейшая работа по следующим направлениям:

развитие и унификация регулирования вопросов предоставления субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и отчетности об их использовании;

формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) и реестра получателей таких субсидий (взносов в уставные (складочные) капиталы) (реестр конечных получателей).

Дополнительным шагом в развитии современных технологий исполнения бюджета является совершенствование механизмов предоставления населению мер социальной защиты (поддержки) и государственных услуг в социальной сфере, в том числе с использованием электронных сертификатов. В региональной практике уже есть примеры успешного использования данных сертификатов. Целесообразно рассмотреть вопрос о распространении такого механизма, например, на предоставление инвалидам технических средств реабилитации.

Использование электронного сертификата позволяет обеспечить:

рациональное расходование бюджетных средств (касса под потребность);

баланс целевого использования и свободы выбора гражданина (возможность выбора товаров, услуг и их поставщиков, а также удобных места и времени приобретения, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, что особенно важно для людей, ограниченных в передвижении);

стимулирование использования безналичных средств платежа;

сокращение административных издержек (за счет отсутствия необходимости проведения закупок по конкурсным процедурам и формирования складских запасов).

Кроме того, дальнейшее развитие технологий исполнения бюджета в части реализации публичных нормативных обязательств предполагает фактическое осуществление соответствующих выплат только после подтверждения данных об их конкретных получателях на основании достоверной информации государственных информационных систем в сфере социального обеспечения.

VII. Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд

Одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов является развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (далее — контрактная система).

К настоящему времени в Российской Федерации в целом сформирована прозрачная система закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусматривающая единые правила закупок, централизо-

ванное размещение в единой информационной системе в сфере закупок всей информации о закупках, открытый доступ к участию в закупках. При этом действующие механизмы контрактной системы позволяют своевременно предотвращать нарушения, затрагивающие как общественные интересы, так и интересы поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на любой стадии закупочного цикла (от планирования до исполнения контракта).

Наряду с выполнением своей основной функции — эффективного и прозрачного обеспечения государственных (муниципальных) нужд в товарах, работах, услугах контрактная система за счет встроенных механизмов поддержки малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и преференций российским товарам, работам, услугам является одним из действенных инструментов экономической политики.

Принятие в 2017–2018 гг. комплексных поправок в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон о контрактной системе) и соответствующих актов Правительства Российской Федерации создало основу для перехода с 2019 г. к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

- перевод всех государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность;

- введение новой модели финансового обеспечения участия в закупках, предусматривающей дифференцированный размер обеспечения заявки, возможность предоставления банковской гарантии в электронной форме, а также размещение средств, вносимых в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, на специальных счетах участника закупки в банке вместо их внесения на расчетный счет электронной площадки;

- функционирование электронных площадок, отобранных (впервые с 2013 г.) в соответствии с Федеральным законом о контрактной системе и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;

- стандартизация информации о закупке посредством применения описания позиции каталога товаров, работ, услуг, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

- упрощение для субъектов малого предпринимательства доступа к закупкам;

- ведение в единой информационной системе в сфере закупок единого реестра участников закупок.

Вместе с тем правовое регулирование контрактной системы остается нестабильным и недостаточно системным. После вступления в силу в 2013 г. Федерального закона о контрактной системе было принято более 50 федеральных законов о внесении в него изменений, затронувших более 50% его статей (без учета принятых в конце 2017 г. комплексных поправок, изменивших или изложивших в новой редакции более 90 из 120 его статей). По сути, в настоящее время действует новая редакция Федерального закона о контрактной системе, сложившаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений. При этом в контрактной системе сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования.

Для эффективного функционирования и развития контрактной системы необходимы системные меры по устранению ряда существенных недостатков и ограничений.

Одним из ключевых положений Федерального закона о контрактной системе является организация закупок на основе каталога товаров, работ, услуг, предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок исходя из описания стандартизированных потребностей заказчиков, а не конкретных обращающихся на рынке товаров. Такой каталог должен содержать типовые объекты и (или) группы закупок, что позволяет предложить к поставке взаимозаменяемые товары (услуги).

Систематизация и описание товаров, работ, услуг в указанном каталоге обеспечивает возможность автоматизированного контроля и анализа информации об осуществляемых закупках, включая оценку и сопоставление закупочной деятельности заказчиков и расчет референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги, минимизирует риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционных проявлений, а также способствует реализации механизма нормирования.

На практике каталог товаров, работ, услуг начал формироваться только с 2017 г. и в настоящее время включает лишь отдельные группы товаров, что ограничивает использование его функционала и реализацию принципов контрактной системы в целом, поскольку сохраняются условия для злоупотреблений, приводящих к подгонке предмета закупки под конкретных поставщиков и ограничению конкуренции.

Другим негативным фактором являются чрезмерно усложненные процедуры закупок, включая избыточные требования к формированию заявок, позволяющие недобросовестному заказчику влиять на их результат.

Отдельные способы закупок позволяют заказчику устанавливать неадминистрируемые (субъективные) критерии оценки заявок.

Косвенной оценкой влияния указанных факторов является значительная доля закупок, осуществленных у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). По данным единой информационной системы в сфере закупок, в 2017 г. с единственным поставщиком было заключено 1,8 млн контрактов на общую сумму 3,5 трлн руб. (56% общего объема заключенных контрактов).

В то же время имеют место избыточные требования к действиям заказчика, затрудняющие и в ряде случаев препятствующие осуществлению закупки. К таким требованиям относятся, в частности, необходимость ведения двух обособленных плановых документов — плана закупок и плана-графика закупок, отличающихся исключительно степенью детализации включаемой в них информации, а также чрезмерная конкретизация характеристик объектов закупок в плане-графике закупок, предполагающая необходимость заблаговременной (как минимум за год до осуществления закупки) подготовки заказчиком документации о закупке, обоснование начальной (максимальной) цены, формирования проекта контракта.

Во многом формальными и слабо контролируруемыми остаются обоснования бюджетных ассигнований на осуществление закупок, а также нормирование закупок для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Высокая степень самостоятельности заказчиков в принятии решений о нормировании закупок подрывает цель института нормирования ввиду несопоставимости установленных различными заказчиками норм и нормативов.

Нуждается в пересмотре сложившаяся громоздкая система из более чем 11 открытых конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). К настоящему времени отдельные способы утратили существенные различительные признаки, стали дублировать отдельные элементы иных способов. Количество

нормативных предписаний, предъявляемых к таким способам, отсутствие баланса между общей и специальной частями Федерального закона о контрактной системе в этой части влекут противоречивую правоприменительную практику.

Остается актуальным вопрос исключения участия в закупках недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Решением данного вопроса может быть допуск к контракту только квалифицированных участников закупок, обладающих опытом исполнения контрактов.

Практика применения положений Федерального закона о контрактной системе в части единых порядка и сроков оплаты по контракту (не более 30 дней (15 дней — для субъектов малого предпринимательства) со дня приемки) выявила необходимость повышения их гибкости, в том числе в отношении закупок финансовых услуг, услуг страхования, а также при наличии в контракте условия о рассрочке оплаты при реализации долгосрочных контрактов.

Противоречивы результаты применения положений Федерального закона о контрактной системе, предусматривающих право обжалования закупки не только ее участником, но и другими организациями. Такое право, изначально направленное на повышение уровня общественного контроля, в ряде случаев стало предметом злоупотреблений, в том числе направленных на получение незаконной выгоды. Такие ситуации несут серьезные риски срыва закупки, поскольку право заключения контракта заказчиком на период рассмотрения жалобы контрольным органом приостанавливается, а в случае расторжения контракта заказчик вынужден проводить новую длительную процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Особенно критичной эта проблема становится в период завершения финансового года.

Существующий механизм обеспечения экономической ответственности участников закупки действует недостаточно эффективно. Запущенный в 2018 г. новый порядок функционирования операторов электронных площадок, предусматривающий использование участниками закупок специальных счетов, открываемых участникам в банках, включенных в перечень банков, на специальные счета которых вносятся предназначенные для обеспечения заявок денежные средства участников открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме, электронного аукциона, а также денежные средства участников закрытых электронных процедур, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2018 г. № 1451-р, существенно расширил функции банков в контрактной системе.

Однако ответственность банков за неисполнение требований Федерального закона о контрактной системе не установлена, а вопросы, связанные с определением порядка использования специальных счетов для иных целей и возможности предъявления требований о списании денежных средств с таких счетов в рамках исполнения норм иного профильного законодательства (например, законодательства об исполнительном производстве), не урегулированы.

Не в полной мере реализованы функции единой информационной системы в сфере закупок как единого центра размещения информации о закупках и инструмента управления закупками, что связано с:

отсутствием нормативно установленных единых требований к порядку формирования и размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, предусмотренных Федеральным законом о контрактной системе, вследствие чего невозможно обеспечить автоматизированный анализ и контроль;

необходимостью в условиях введенных рядом стран экономических секторальных санкций обеспечения дополнительных мер по защите информации относительно участия в отдельных закупках для государственных (муниципальных) нужд субъектов предпринимательской деятельности при сохранении возможности автоматизированного контроля в отношении таких закупок;

отсутствием утвержденных типовых контрактов и типовых условий контрактов в отношении большинства предметов закупок, а также автоматической привязки в единой информационной системе в сфере закупок утвержденного типового контракта к соответствующему предмету закупки при размещении информации о закупке заказчиком.

Вне сферы регулирования, анализа и контроля остаются закупки малого объема, составляющие до 10% общего объема бюджетных расходов на закупки для государственных (муниципальных) нужд. При всех преимуществах действующего порядка осуществления закупок малого объема, обеспечивающих заказчику гибкость и оперативность обеспечения его потребностей, такой порядок не дает поставщикам (подрядчикам, исполнителям), в том числе являющимся субъектами малого предпринимательства, возможности предложить товары, работы, услуги такого же или лучшего качества по более низкой цене и гарантировать при этом защиту своих интересов, как в случае с проведением конкурентной закупки.

Таким образом, несмотря на реализованные в 2013–2018 гг. меры, в целом возможности контрактной системы реализованы далеко не полностью, что приводит к снижению эффективности и прозрачности закупок, ограничению конкуренции, завышению цен на закупаемые товары, работы, услуги, а также к коррупционным проявлениям.

Для решения этих проблем необходимы взаимосвязанные действия по следующим основным направлениям:

- совершенствование механизма планирования закупок;
- оптимизация процедур закупок;
- повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов;
- расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения;
- оптимизация полномочий контрольных органов в сфере закупок;
- развитие функциональных возможностей государственной информационной системы «Независимый регистратор»;
- развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок;
- обеспечение открытости закупок;
- повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок;
- внесение системных изменений в Федеральный закон о контрактной системе и (или) нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в целях реализации предложенных мер.

Совершенствование механизма планирования закупок предусматривает в том числе:

интеграцию планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием за счет увязки планируемых закупок (в укрупненном виде), особенно выходящих за сроки действия лимитов бюджетных обязательств, с основными мероприятиями (ведомственными целевыми программами, проектами) в составе государственных (муниципальных) программ;

объединение плана закупок и плана-графика закупок в единый электронный документ, предполагающий поэтапную (с момента доведения лимитов бюджетных обязательств до начала определения поставщика) детализацию содержащейся в нем информации о планируемых закупках, с формированием полноценного описания объекта закупки, проекта контракта, обоснованной начальной (максимальной) ценой («контрактное планирование») за 3 месяца до начала такой закупки;

повышение роли обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок и их связи с параметрами самих закупок, в том числе за счет исключения повторного обоснования начальных (максимальных) цен контрактов по конкретным закупкам, а также создания системы сопоставления начальных (максимальных) цен контрактов с данными обоснований бюджетных ассигнований;

установление возможности начала процедур закупок, детализированных непосредственно в обоснованиях бюджетных ассигнований, до утверждения планов закупок (с заключением контрактов, предусматривающих начало их исполнения после доведения лимитов бюджетных обязательств);

завершение к 2020 г. формирования не менее 28 разделов каталога товаров, работ, услуг, охватывающего основную часть закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, при введении функционирования основной части каталога с 2019 г.;

обеспечение интеграции каталога с иными информационными системами, включая государственную информационную систему промышленности и единый структурированный справочник-классификатор лекарственных препаратов;

обеспечение на основе применения каталога товаров, работ, услуг возможности формирования и использования участниками контрактной системы информации о референтных ценах закупок, а также установление случаев поэтапного введения заготовок на закупки товаров, работ, услуг с превышением определенного уровня цен и (или) характеристик, предусмотренных правилами нормирования;

обеспечение возможности строительства объектов с использованием экономически эффективной проектной документации повторного применения и формированием на ее основе начальной (максимальной) цены контракта;

совершенствование нормирования в сфере закупок, включая:

установление единого перечня товаров, работ, услуг, подлежащих обязательному нормированию, с возможностью расширения такого перечня по решениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

унификацию правил нормирования, установление единого порядка принятия актов о нормировании, универсального набора параметров, подлежащих нормированию (характеристики, цена, объем), случаев обязательного нормирования предельной цены;

осуществление нормирования на основании каталога товаров, работ, услуг.

Оптимизация процедур закупок предусматривает в том числе:

оптимизацию форм закупок, в том числе исключение запроса предложений, запроса предложений в электронной форме, объединение конкурса с ограниченным участием с открытым конкурсом, исключение двухэтапного конкурса в качестве отдельного способа закупки за счет объединения его с открытым конкурсом при сохранении возможности обсуждения объекта закупки до размещения извещения о такой закупке;

установление возможности осуществления закупки по цене единицы товара, работы, услуги независимо от объекта закупки в случае невозможности определения

заказчиком фиксированного объема закупаемых товаров, работ, услуг, имея в виду наличие каталога товаров, работ, услуг;

установление положений об указании в заявке на участие в закупке работ по строительству только согласия на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с проектной документацией;

установление в отношении денежных средств, находящихся на специальных счетах, запрета на совершение операций, не связанных с закупкой, и списание указанных средств по основаниям, не связанным с участием в закупках;

введение универсальной стоимостной предквалификации, предусматривающей допуск к закупкам стоимостью свыше определенного объема только участников, имеющих успешный опыт исполнения любого контракта (договора) независимо от предмета закупки в объеме не менее 20% от начальной (максимальной) цены контракта;

предоставление права подачи жалоб при осуществлении закупок исключительно в целях защиты прав и законных интересов подателя жалобы либо в целях защиты интересов неопределенного круга лиц со стороны профессионального сообщества (с сохранением возможности иных лиц направлять обращения о проведении внеплановой проверки);

определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на основе принципов «электронного магазина» с предварительным размещением участниками закупок заявок-оферт и возможностью оперативного выбора между ними предложения с минимальными ценами (в отношении как нынешних закупок малого объема, так и более крупных закупок в пределах нормативно установленной стоимости с возможностью поиска и анализа соответствующих предложений, а также фиксации цен закупок в соответствии с позициями каталога товаров, работ, услуг);

расширение практики централизации закупок, включая централизацию процедур закупок заказчиков различных публично-правовых образований;

нормативное закрепление правил подготовки актов (решений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков с учетом обязательного наличия при подготовке таких актов (решений) детального обоснования цены контракта и безусловного введения для таких контрактов казначейского сопровождения расчетов;

заключение контрактов с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся процедур в случае превышения нормативно установленного объема только с согласия Федеральной антимонопольной службы и с казначейским сопровождением указанных контрактов (с указанием на это в закупочной документации).

Повышение взаимной ответственности заказчиков и исполнителей контрактов предполагает:

наделение Министерства финансов Российской Федерации (наряду с отраслевыми ведомствами) полномочиями по разработке и утверждению типовых контрактов и типовых условий контрактов, содержащих исчерпывающий перечень взаимных обязательств заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и основанных на лучшей отраслевой и региональной практике;

наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по дифференциации сроков оплаты по контрактам;

утверждение единых форм банковской гарантии и акта сдачи-приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, предусмотрев при казначейском сопровождении обязательность формирования и подписания указанных документов в Единой информационной системе в сфере закупок;

ограничение случаев авансирования государственных (муниципальных) контрактов и расширение случаев казначейского сопровождения предоставляемых авансов;

наделение заказчика в случае расторжения контракта с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) правом заключения контракта с другим участником закупки по результатам проведения конкурентного отбора без повторного проведения закупки;

установление случаев заключения контракта с участником, сведения о котором включены в реестр недобросовестных поставщиков, при которых применяются особые условия исполнения контракта, в том числе запрет авансирования.

Необходимо обеспечить расширение практики применения предусмотренных законодательством механизмов банковского и казначейского сопровождения, в том числе в случаях, когда условиями исполнения контракта предусмотрены авансовые платежи, а также при заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

С целью оптимизации полномочий контрольных органов в сфере закупок необходимо:

сформировать вертикаль процедурного контроля, обеспечивающую единство правоприменительной практики и методологии реализации контрольных полномочий контрольных органов в сфере закупок;

установить актом Правительства Российской Федерации единый порядок осуществления контроля в сфере закупок, в рамках которого будет внедрен риск-ориентированный подход при организации контроля за закупками и порядок оценки эффективности деятельности контрольных органов в сфере закупок, предусматривающий в том числе показатели такой оценки;

установить возможность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, осуществлять полномочия органов местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления городского округа, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок;

установить необходимость передачи материалов в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, для возбуждения дел об административных правонарушениях в случаях их выявления соответствующими органами местного самоуправления;

исключить возможность дублирования контрольных функций различных контрольных органов в сфере закупок;

актуализировать и систематизировать составы административных правонарушений (в том числе в связи с переводом закупок в электронную форму);

включить банки в перечень субъектов контроля, а также установить меры административной ответственности за соблюдение ими требований законодательства Российской Федерации в сфере контрактной системы.

Планируется развитие функциональных возможностей государственной информационной системы «Независимый регистратор», которая должна обеспечивать мониторинг доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок и электронной площадки, хранение информации о такой доступности (работоспособности), фиксацию в режиме реального времени действий, бездействия участников контрактной системы, а также хранение информации о действиях, бездействии участников контрактной системы в единой информационной системе в сфере закупок и на электронной площадке, включая информацию об электронных документах, формируемых участниками контрактной системы.

Развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок будет осуществляться за счет:

- размещения в единой информационной системе в сфере закупок типовых контрактов в структурированном виде с последующим их обязательным использованием при осуществлении закупки (так называемый конструктор проекта контракта на основе типового контракта);

- завершения к 2020 г. установления единых требований к содержанию и порядку размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, формируемых при осуществлении закупки, в том числе предусматривающих:

 - единый порядок ввода информации в единой информационной системе в сфере закупок;

 - формирование всех документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе, в электронной форме в структурированном виде с возможностью автоматического использования информации, уже размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;

 - автоматизацию формирования протоколов, составляемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), на основе данных единой информационной системы в сфере закупок.

Развитие функциональных возможностей единой информационной системы в сфере закупок с учетом предлагаемых решений позволит:

- осуществлять оценку степени достижения целей закупок и их обоснованности;

- проводить аудит в сфере закупок посредством проверки, анализа и оценки информации об осуществляемых расходах на закупку, о планируемых к заключению, заключенных и исполненных контрактах;

- устанавливать причины выявленных отклонений и недостатков и формировать предложения по их устранению;

- осуществлять мониторинг цен при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Обеспечение открытости закупок наряду с внедрением электронных процедур, развитием функциональных возможностей государственной информационной системы «Независимый регистратор» и единой информационной системы в сфере закупок предполагает:

- постоянное взаимодействие с общественными организациями, заказчиками и уполномоченными органами (в том числе субъектов Российской Федерации);

- создание библиотеки лучших региональных и отраслевых практик закупок;

- внедрение методик оценки качества организации закупок;

- изменение порядка осуществления и формирования ежегодных аналитических отчетов о проведении мониторинга закупок;

- создание при Министерстве финансов Российской Федерации совета по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

При постоянном расширении объема и качества информации о функционировании и развитии контрактной системы должны быть реализованы взвешенные меры по ограничению доступа к информации о закупках в отдельных сферах путем размещения информации в реестре контрактов в непубличной части единой информационной системы в сфере закупок с обязательным размещением в ней всех контрактов, в том числе при закупках малого объема, а также закупках для нужд обороны и безопасности государства, за исключением закупок товаров, работ, услуг, составляющих

государственную тайну, с обеспечением доступа контрольных органов в сфере закупок к информации, включенной в такой реестр.

Повышение эффективности противодействия коррупции в сфере закупок, помимо обеспечения полноты, доступности и прозрачности информации о закупках, перевода их в электронную форму, планируется обеспечить:

установлением обязанности члена комиссии заказчика по осуществлению закупок сообщать заказчику о возникновении конфликта интересов с определением объема сведений и порядка их представления заказчику, а также административной ответственности за неисполнение указанного требования;

уточнением единых требований к участникам закупки в части декларирования в заявке обязанности сообщать заказчику информацию о физическом лице, у которого может возникнуть конфликт интересов в связи с участием такого участника в закупке;

усилением контроля за деятельностью должностных лиц заказчика, направленного на выявление необоснованного начисления поставщику неустойки (штрафа, пени) или неправомерного расторжения контракта, в том числе в одностороннем порядке.

В целях реализации предложенных мер планируется внесение системных изменений в Федеральный закон о контрактной системе и (или) нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

В дальнейшем необходимо исходить из стабилизации правового регулирования контрактной системы в сфере закупок с проработкой вопроса о целесообразности его кодификации. В случае принятия такого решения будет разработан кодекс государственных и муниципальных закупок, который объединит положения Федерального закона о контрактной системе, Федерального закона «О государственном оборонном заказе» и Федерального закона «О закупках отдельных видов юридических лиц», а также ключевые положения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, установив в общей части единые для сферы государственных и муниципальных закупок принципы и механизмы, а в специальных частях — особенности закупок в отдельных сферах.

VIII. Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере

В 2013–2018 гг. в целях повышения эффективности и качества оказания государственных услуг, выполнения работ было обеспечено внедрение государственных заданий в качестве основного инструмента управления результатами деятельности государственных учреждений.

Государственное задание определяет требования к объему и качеству оказываемых государственных услуг, выполняемых работ, что позволяет использовать его в качестве инструмента планирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на оказание государственных услуг, выполнение работ.

В рамках доработки государственного задания как инструмента управления результатами:

упорядочены однотипные государственные услуги, работы (исходя из гарантий и обязательств государства сформированы общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных (муниципальных) услуг, оказываемых физическим лицам, а также федеральные и региональные перечни государственных (муниципальных) услуг, работ, в соответствии с которыми формируются государственные задания);

создана система нормативного финансирования государственных услуг, работ, основанная на нормировании в расчете на единицу услуги, работы, а не на одно учреждение.

Вместе с тем, несмотря на достигнутые результаты, а также на рост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социальную сферу почти в 3 раза за последние 15 лет, реформы, проводимые в целях совершенствования оказания государственных (муниципальных) услуг, в том числе в целях реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений», не дали ожидаемых результатов.

Нерешенным остается ряд вопросов, связанных с деятельностью государственных (муниципальных) учреждений.

Несмотря на значительные усилия, направленные на создание системы нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг, работ, все еще имеет место практика расчета объема финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг не на основе экономически обоснованных затрат, необходимых для оказания данных услуг в соответствии с порядками, стандартами и иными требованиями нормативных правовых актов, а исходя из объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете на соответствующий финансовый год на указанные цели.

Деятельность по выполнению государственного задания в большей части направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества. В связи с этим дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение ее качества при выполнении государственного задания.

Кроме того, складывается практика ограничения финансово-экономической самостоятельности учреждений со стороны органа-учредителя.

Так, зачастую вместо того, чтобы контролировать достижение показателей объема и качества оказания государственных услуг, учредитель осуществляет контроль за финансовыми потоками учреждения, несмотря на то что в соответствии с требованиями к формированию плана финансово-хозяйственной деятельности учреждение самостоятельно определяет направления использования средств субсидии на выполнение государственного задания в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности. Иными словами, средства субсидии на выполнение государственного задания не обязательно должны использоваться в строгом соответствии с теми направлениями (видами расходов) и объемами расходов, которые учитывались при расчете объема такой субсидии.

Отдельной проблемой, снижающей общую эффективность бюджетных расходов, является неэффективное использование имущественных комплексов учреждений. Отсутствие показателей эффективности использования имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственным (муниципальным) учреждением, вынуждает публично-правовые образования финансировать расходы учреждений на содержание не используемого ими при выполнении государственного задания имущества.

Режим распоряжения имуществом, закрепленным на праве оперативного управления, не создает учреждению стимулов для эффективного использования государственного (муниципального) имущества (в том числе для модернизации основных средств).

Решением указанной проблемы может стать введение показателей эффективности использования имущества, закрепленного за государственным (муниципальным) учреждением на праве оперативного управления, с последующей реализацией права собственника имущества, предусмотренного статьей 296 Гражданского кодекса Российской Федерации, по изъятию излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества.

Препятствием для развития системы оказания государственных услуг является также имеющее место в ряде случаев распределение государственных заданий по государственным учреждениям административным методом (без должного учета объема и качества услуг).

В результате органы власти и созданные ими учреждения в большинстве случаев ориентированы на сохранение сложившихся объема и структуры расходов, не заинтересованы в повышении качества услуг и эффективности своей деятельности.

С другой стороны, в настоящее время активно развивается негосударственный некоммерческий сектор, в становлении которого и в вовлечении которого в сферу оказания государственных услуг в социальной сфере существует наибольший потенциал (на 1 января 2018 г. в Российской Федерации зарегистрировано более 223 тыс. некоммерческих организаций, из которых более 140 тыс. являются социально ориентированными некоммерческими организациями и в отличие от государственных учреждений способны аккумулировать ресурсы гражданского общества и финансовые средства, предоставленные из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивая доступность и качество оказания государственных услуг). Кроме того, такие организации более мобильны, т.е. учитывают потребности и интересы потребителей услуг.

Проведенный анализ практики привлечения субъектами Российской Федерации негосударственных организаций в целях оказания государственных услуг показал, что практически все субъекты Российской Федерации имеют соответствующий опыт. В сфере социального обслуживания доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг обеспечен во всех субъектах Российской Федерации, в сфере образования 44 субъекта Российской Федерации имеют опыт привлечения негосударственных организаций, в сфере спорта — 28 субъектов Российской Федерации, в сфере охраны здоровья, за исключением системы обязательного медицинского страхования, — 21 субъект Российской Федерации.

Вместе с тем процесс вовлечения некоммерческих организаций в сферу оказания государственных услуг также сталкивается с проблемами.

Так, проведение конкурсов только для негосударственных организаций, как это делается в настоящее время, ограничивает их участие в оказании государственных услуг и одновременно снижает стимулы для государственных учреждений бороться за потребителей и повышать качество оказываемых услуг. В то же время проведение совместных конкурсов с участием негосударственных организаций и государственных учреждений, большинство из которых объективно заинтересованы в прозрачном распределении бюджетных средств, будет способствовать повышению качества и доступности государственных услуг в социальной сфере.

Кроме того, субсидия некоммерческой организации, как правило, предоставляется в форме грантовой поддержки сроком на один год, поэтому договор с публично-правовым образованием на оказание услуг не имеет долгосрочного характера. В связи с этим стабильный процесс оказания услуг организовать сложно, поскольку у некоммерческой организации отсутствуют оборотные средства.

Также проблемой является наличие заведомо неравных условий для некоммерческих организаций и для государственных (муниципальных) учреждений:

во-первых, государственные (муниципальные) учреждения имеют налоговые льготы, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах оказание государственных (муниципальных) услуг за счет субсидий на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания не является объектом налогообложения;

во-вторых, в силу положений гражданского законодательства Российской Федерации за государственными (муниципальными) учреждениями на праве оперативного управления закреплено государственное (муниципальное) имущество, содержание которого, в том числе капитальный ремонт и реконструкция, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета (затраты, связанные с содержанием указанного имущества, учитываются при определении размера субсидии на выполнение государственного задания).

Вместе с тем проблемой взаимодействия государства и негосударственного не-коммерческого сектора является непрозрачность порядка определения размера субсидии (так, зачастую стоимость оказания государственной услуги государственным учреждением оказывается выше, чем стоимость оказания такой услуги негосударственной некоммерческой организацией), что не позволяет негосударственным организациям планировать свою деятельность и осуществлять вложения в объекты социальной инфраструктуры.

В связи с этим в целях обеспечения конкуренции на рынке государственных услуг необходимо:

утвердить экономически обоснованные нормативные затраты на оказание государственных услуг, работ;

упростить планирование деятельности государственных учреждений, расширив их самостоятельность;

обеспечить проведение инвентаризации государственного (муниципального) имущества, закрепленного за государственными (муниципальными) учреждениями на праве оперативного управления, в целях выявления излишнего имущества;

установить показатели эффективности использования государственного (муниципального) имущества;

обеспечить внедрение новых подходов к организации оказания гарантированных государством услуг;

обеспечить возможность заключения долгосрочных соглашений в целях оказания государственных (муниципальных) услуг;

создать равные условия налогообложения при оказании государственных (муниципальных) услуг;

обеспечить возможность для негосударственных организаций использовать государственные комплексы, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности, в целях оказания государственных (муниципальных) услуг.

Кроме того, должны быть определены инструменты для привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг.

Поэтапное распространение практики использования рыночно ориентированных, конкурентных способов оказания услуг за счет бюджетных средств как государственными, так и негосударственными организациями потребует следующих решений:

законодательное закрепление обязанности органов исполнительной власти, отвечающих за организацию оказания той или иной государственной услуги в соци-

альной сфере, определять государственный социальный заказ — объем и качество конкретной государственной услуги в социальной сфере, что позволит аккумулировать данные об объеме государственных (муниципальных) услуг, гарантируемых государством за счет бюджетных средств, обеспечив для негосударственного сектора прогнозируемость и долгосрочный характер взаимоотношений с государством, а для потребителей услуг — прозрачность процесса организации оказания услуг;

установление исчерпывающего перечня способов выполнения государственного (муниципального) социального заказа, дающего возможность принимать управленческие решения при организации оказания государственных услуг:

через государственные (муниципальные) задания подведомственным учреждениям;

путем проведения конкурсов с участием как государственных (муниципальных) учреждений, так и негосударственных организаций, прежде всего социально ориентированных некоммерческих организаций;

в соответствии с сертификатами, дающими право гражданам самостоятельно выбирать организации, оказывающие им ту или иную услугу за счет бюджетных средств.

Каким способом выполнять государственный (муниципальный) социальный заказ, каждое публично-правовое образование будет решать самостоятельно в пределах общих для всех (рамочных) принципов и подходов, обеспечивающих единство правоприменительной практики на всей территории Российской Федерации.

В связи с этим для обеспечения справедливой конкуренции на рынке государственных услуг необходимо приступить к организации оказания государственных (муниципальных) услуг путем формирования и утверждения государственного социального заказа с 2020 г.

Кроме того, в сфере оказания государственных услуг должно получить развитие социальное предпринимательство.

Несмотря на то что многие объекты социальной инфраструктуры, такие, как объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального обслуживания населения, могут являться объектами государственно-частного партнерства, за частными партнерами закрепляется обязанность только по созданию и эксплуатации соответствующих объектов.

Отсутствует регламентация возможности частного партнера оказывать государственные (муниципальные) услуги с использованием указанных объектов, а публичного партнера — финансировать оказание таких услуг, что является препятствием для заключения соответствующих соглашений. В связи с этим требуется внести изменения в законодательство Российской Федерации, обеспечивающие заключение договоров государственно-частного партнерства или концессионных соглашений как способа организации оказания государственных (муниципальных) услуг.

Наряду с развитием уже существующих форм государственно-частного партнерства в социальной сфере, необходимо развивать новые механизмы, обеспечивающие соблюдение экономических интересов частного партнера.

В настоящее время основными инструментами финансирования социальных услуг являются субсидии, предоставляемые на возмещение затрат поставщиков. Длительные сроки выплаты негосударственным поставщикам средств, затраченных на оказание услуг, также являются барьером для участия представителей частного сектора в оказании государственных (муниципальных) услуг.

Новые инструменты финансирования государственных (муниципальных) услуг должны быть направлены на финансирование предстоящих расходов поставщиков

услуг. Такие инструменты предполагают привлечение средств частных инвесторов на решение социальных задач, а средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации предоставляются только после достижения социально значимого эффекта. При этом поставщик услуг получает финансирование на реализацию проекта заблаговременно.

Публично-правовое образование будет определять:

размер возмещения за счет средств соответствующего бюджета затрат на реализацию проекта;

ожидаемые социальные эффекты и единицы их измерения;

требования к паспорту проекта.

Оператор социального проекта осуществляет расчет экономической составляющей (стоимость, окупаемость, доходность инвестора и др.), применяет один из финансовых механизмов сбора средств, предоставляемых инвесторами, проводит конкурентный отбор исполнителей услуг, готовит паспорт проекта, осуществляет расчеты с исполнителями услуг и инвесторами по завершении проекта.

При таком подходе инвесторы будут предоставлять средства оператору проекта и получать выплаты в случае достижения положительных результатов, а исполнители услуг — оказывать услуги целевой группе согласно требуемым показателям, представляя оперативную, ежеквартальную, ежегодную отчетность оператору и другим заинтересованным участникам в зависимости от схемы реализации проекта.

Внедрение новых инструментов целесообразно проводить после проведения пилотной апробации в ряде субъектов Российской Федерации по отдельным государственным (муниципальным) услугам и группам потребителей услуг, привлекая к этой апробации созданные в России институты развития.

IX. Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов

Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов является обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов, в связи с чем предполагается:

развитие методологии формирования информации по статистике государственных финансов;

совершенствование правил и процедур бухгалтерского учета и финансовой отчетности для организаций государственного сектора;

развитие системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

совершенствование организации внутреннего государственного финансового контроля;

обеспечение открытости бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества.

Активная деятельность по разработке методологии формирования информации по статистике государственных финансов ведется с 2016 г.

За истекший период Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены:

в целях обеспечения прозрачности (открытости) бюджетного процесса, доступности информации о государственных финансах широкому кругу пользователей, а также обеспечения межстранового сопоставления финансовых и экономических

показателей — порядок формирования информации по статистике государственных финансов, которым установлены правила формирования информации по статистике государственных финансов, состав данных, используемых при формировании указанной информации и получаемых от респондентов, требований к этой информации и к составу респондентов;

в целях гармонизации классификации операций сектора государственного управления с требованиями международных стандартов по статистике государственных финансов и системы национальных счетов, а также установления единых требований к применению такого вида классификации для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности — порядок применения классификации операций сектора государственного управления.

Дальнейшее повышение качества данных макроэкономической статистики в Российской Федерации при формировании информации по статистике государственных финансов в соответствии с требованиями международных стандартов связано с расширением охвата сектора государственного управления, в том числе с формированием информационной базы и отбором юридических лиц, подлежащих включению в сектор государственного управления в соответствии с установленными критериями.

При этом важно обеспечить полный охват сектора государственного управления. Статистика, формируемая в отношении каждого уровня государственного управления, должна включать все единицы, которые составляют этот сектор.

Кроме того, наряду со статистикой по сектору государственного управления следует также формировать статистику по государственному сектору, оказывающему существенное влияние на налоговую и бюджетную политику.

Для эффективного анализа налоговой и бюджетной политики основные данные статистики государственных финансов должны способствовать идентификации, измерению, оценке воздействия на экономику и мониторингу мер государственной экономической политики и других видов деятельности.

В целях повышения качества данных и расширения охвата статистики государственных финансов Российской Федерации в 2019–2021 гг. предусматривается:

обеспечение ведения перечня юридических лиц, включаемых в сектор государственных финансовых и нефинансовых корпораций, и формирование данных статистики государственных финансов по соответствующим подсекторам;

продолжение работы по гармонизации требований нормативных правовых актов по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета, составлению бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности с требованиями международных стандартов по статистике государственных финансов (в том числе в части раскрытия информации по налоговым расходам, консолидируемым потокам и межсекторальным финансовым операциям);

обеспечение возможности использования Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством информации из государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности.

В рамках развития системы методологии бухгалтерского учета в государственном секторе Министерством финансов Российской Федерации реализуется программа разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на соответствующие годы, включающая исчерпывающий перечень федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, планируемых к разработке и поэтапному внедрению в практику применения в Российской Федерации.

В целях проведения экспертизы проектов федеральных и отраслевых стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, обеспечения условий для единообразного их применения, а также для распространения передового опыта организации и ведения бухгалтерского (бюджетного) учета на базе совета по стандартам бухгалтерского учета образована комиссия по стандартам бухгалтерского учета для организаций государственного сектора.

Дальнейшая адаптация методологии бухгалтерского (бюджетного) учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности в секторе государственного управления к требованиям международных стандартов предусматривает:

продолжение работы по утверждению федеральных стандартов согласно программе разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на соответствующие годы;

разработку методических указаний по переходным положениям федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора при первом их применении, а также методических рекомендаций по применению федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора, планируемых к принятию в очередном отчетном году;

внесение изменений в нормативные правовые акты по бухгалтерскому (бюджетному) учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности в части приведения в соответствие указанных актов с утвержденными федеральными стандартами.

Переход к применению федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора планируется завершить в 2021 г.

Кроме того, до настоящего времени остается не до конца урегулированным вопрос формирования консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности по всем институциональным единицам государственного сектора, а также сегментной отчетности. Так, в периметр консолидации финансовой отчетности сектора государственного управления не в полной мере включаются финансовые потоки, формируемые бюджетными и автономными учреждениями, а унитарные предприятия и хозяйствующие субъекты, созданные публично-правовыми образованиями, пока остаются за рамками консолидированной отчетности государственного сектора. Расширение периметра консолидации и объектов (состава) консолидируемых показателей (операций между организациями, входящими в один периметр) такой финансовой отчетности, а также формирование отчетности по сегментам позволят повысить полноту и достоверность консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности, качество финансового анализа, мониторинга и управления государственными финансами.

Важным направлением развития системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления, наряду с совершенствованием ее методологии, является формирование и развитие новой учетно-технологической модели централизации (специализации) полномочий (функций) участников бюджетного процесса на площадках соответствующих центров компетенции.

Ожидается следующие основные результаты применения такой модели:

снижение рисков недостоверности учетных данных посредством стандартизации, оптимизации и унификации процессов и процедур, а также повышение качества документирования информации об объектах учета и ведения учета, достоверности отчетности;

повышение прозрачности и подотчетности расходов, обеспечение уместности (релевантности) информации, содержащейся в бюджетной отчетности, получение сведений о финансовом положении участников бюджетного процесса по состоянию

на любой определенный момент (наличие ресурсов нефинансовых и финансовых активов, обязательств, расчетов с дебиторами и кредиторами и др.);

сокращение расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление обеспечивающих бухгалтерских функций и оптимизация численности выполняющих эти функции персонала, что позволит перераспределять высвобождающиеся ресурсы на решение иных задач;

создание гибких и адаптивных информационных технологий, а также развитие электронного взаимодействия.

В целях создания новой учетно-технологической модели необходимо:

формирование единой методики документирования информации об объектах учета, регламентов осуществления учетных и отчетных процедур;

определение правил перевода процессов документирования информации об объектах учета в информационные системы;

формирование законодательной и иной нормативной правовой базы для обеспечения передачи функций по ведению учета и составлению отчетности центрам компетенции;

создание информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и программного обеспечения, отвечающего требованиям сформированной в рамках модели нормативной правовой базы.

Площадкой для отработки задач такой модели должен стать проект Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства по централизации (специализации) полномочий (функций) по ведению бюджетного учета и формированию отчетности путем передачи полномочий по ведению бюджетного учета, составлению бюджетной отчетности (консолидированной бюджетной отчетности), начислению и выплате заработной платы от федеральных органов исполнительной власти (подведомственных им учреждений) центру компетенции в лице Федерального казначейства, реализация которого началась с 2018 г.

С учетом наделения Федерального казначейства указанными полномочиями потребуется изменение подходов к его организационно-функциональной модели в части полномочий по санкционированию расходов и контролю в финансово-бюджетной сфере.

Результатами первого этапа внедрения систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита являются:

законодательное закрепление бюджетных полномочий главных администраторов бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля и аудита;

установление Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета

(бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89»;

осуществление Министерством финансов Российской Федерации методического руководства по вопросам проведения внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

наличие у главных администраторов бюджетных средств ведомственных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление внутреннего финансового контроля, а также структурных подразделений внутреннего финансового аудита.

Однако в настоящее время полноценному развитию внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита препятствуют:

избыточная формализация процедур контроля;

искусственное обособление контроля в рамках существующей управленческой структуры и формальный подход к его осуществлению, в результате чего выявляемые системные недостатки не устраняются, а сам внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит зачастую дублируют деятельность органов государственного финансового контроля;

нераспространение внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на процедуры, осуществляемые в рамках исполнения полномочий финансового органа, получателя бюджетных средств, а также бюджетных и автономных учреждений;

недостаточное использование инструментов оценки бюджетных рисков и управления ими.

Основными задачами по развитию систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на предстоящую перспективу являются:

автоматизация процедур внутреннего финансового контроля;

расширение сферы осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (неохваченные бюджетные полномочия);

разработка и внедрение единой системы обучения, повышения квалификации и сертификации сотрудников организаций государственного сектора в области управления бюджетными рисками и внутреннего финансового аудита;

формирование полноценных систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предполагающих не только определение и проведение контрольных действий (проверок) в отношении бюджетных процедур с учетом оценки рисков, но и проведение системной работы по устранению причин и условий реализации рисков, приводящих к грубым нарушениям в финансово-бюджетной сфере и недостижению целевых значений показателей качества финансового менеджмента.

По результатам решения указанных задач и с учетом практики организации и осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита отдельными участниками бюджетного процесса предлагается перейти от внутреннего финансового аудита к осуществлению полноценного внутреннего аудита, который включает:

охват всех аспектов деятельности организаций сектора государственного управления;

определение конкретных мер по повышению эффективности их деятельности во взаимосвязи с объемами бюджетных ассигнований, утвержденных в целях финансового обеспечения выполнения возложенных на них полномочий;

гармонизацию систем ведомственного контроля и контроля учредителя.

За последние годы предприняты значительные усилия по совершенствованию правовых и организационных основ осуществления внутреннего государственного финансового контроля. Формирование нормативной правовой базы, регулирующей осуществление деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, находится в завершающей стадии.

К числу основных проблем в сфере проведения внутреннего государственного финансового контроля относятся:

недостаточная правовая определенность сферы внутреннего государственного финансового контроля (формально за его рамками остаются полномочия по финансовому контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, контролю за использованием средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства, не решаются вопросы дублирования контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, эффективного взаимодействия органов внутреннего государственного финансового контроля с ведомственными системами внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита);

недостаточный уровень кадрового обеспечения органов внутреннего государственного финансового контроля.

В рамках дальнейшего развития внутреннего государственного финансового контроля предстоит обеспечить:

развитие механизмов взаимного признания (непризнания) органами внешнего государственного финансового контроля и органами внутреннего государственного финансового контроля результатов контрольной деятельности этих органов;

постепенную переориентацию внутреннего государственного финансового контроля на упреждающий контроль с применением автоматизированных механизмов выявления признаков нарушений (это подразумевает кардинальное сокращение временного разрыва между моментом совершения нарушений и моментом их выявления, пресечения и устранения), а также информирования о них объектов контроля и контролирующих органов;

совершенствование риск-ориентированного подхода к планированию контрольной деятельности, в том числе обеспечение выбора интенсивности (формы, продолжительности, периодичности и направленности) проведения контрольных действий в зависимости от степени надежности (уровня рискоемкости) деятельности объекта контроля в финансово-бюджетной сфере и применения индикаторов уровня риска в их деятельности;

обеспечение непрерывного процесса систематизации, анализа, обработки и мониторинга результатов проводимых контрольных мероприятий, а также мониторинга своевременного устранения нарушений, выявленных в ходе проведенных контрольных мероприятий, и принятие объектами контроля мер, направленных на их недопущение впредь;

повышение степени участия главных распорядителей бюджетных средств, государственных заказчиков в системе внутреннего государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств, а также их взаимодействия с контрольно-надзорными органами;

взаимный обмен информацией о результатах контрольных мероприятий, проведенных органами финансового контроля, включая информацию о выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере, в том числе с использованием информационных систем;

единство подходов к управлению рисками в финансово-бюджетной сфере на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, в том числе с применением взаимосвязанных карт рисков органов государственного финансового контроля и ведомственного контроля (внутреннего финансового аудита) с организацией информационного обмена о результатах контрольной деятельности и выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере.

Открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества способствуют повышению эффективности бюджетных расходов и соответствуют лучшей мировой практике.

Основными результатами ранее проведенной работы в области повышения открытости бюджетного процесса являются:

формирование и представление на постоянной основе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в понятной для граждан форме;

повышение бюджетной грамотности населения в Российской Федерации;

содействие представлению субъектами Российской Федерации в открытом доступе значительного объема бюджетных данных;

расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

С 2014 г. осуществляется информационное наполнение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее — единый портал) как ключевого инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации. Единый портал был введен в эксплуатацию в 2015 г., а начиная с 1 января 2018 г. информационное наполнение единого портала осуществляется и субъектами Российской Федерации.

В соответствии с требованиями статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечена возможность представления ряда документов и материалов, направляемых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (за исключением документов и сведений, отнесенных к государственной тайне либо носящих конфиденциальный характер), в электронном виде на едином портале. При этом на едином портале размещаются не только указанные документы и материалы, но и сам проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что обеспечивает полноту представления информации и удобство оперирования информацией в электронном виде. Сервисы единого портала также предоставляют возможность расширенной аналитической работы с информацией — формирование различных аналитических срезов информации и представление информации с использованием картографической основы и в графическом формате.

При планировании дальнейших шагов в области открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества необходимо учитывать:

невысокую востребованность различными слоями населения открытых бюджетных данных, сопровождаемую постоянным повышением требований стандартов (рекомендаций) международных организаций;

слабую информированность граждан о наличии единого портала и его возможностях;

дефицит практической значимости для граждан инструментов и механизмов открытости деятельности органов государственной власти;

сложный формат представления целей, задач и результатов деятельности органов государственной власти (в том числе в сфере управления общественными финансами), препятствующий росту уровня интереса и доверия граждан к публикуемой информации;

отсутствие обратной связи с населением по вопросам управления общественными финансами;

отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий;

отсутствие комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

недостаточно развитую информационную поддержку инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и, как следствие, недостаточную информированность граждан о реализации программ по инициативному бюджетированию.

В связи с этим для повышения открытости бюджетного процесса и дальнейшего вовлечения в него институтов гражданского общества необходимы:

развитие системы общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, положения которых затрагивают интересы граждан, изложение наиболее социально значимых проектов нормативных правовых актов в формате, понятном для широкой общественности;

обеспечение понятности для широкой общественности информации, публикуемой на официальных информационных ресурсах о результатах деятельности органов государственной власти, в том числе по управлению государственными финансами;

развитие системы публичных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении, а также совершенствование механизмов рассмотрения и учета предложений граждан, высказанных при их проведении;

определение правовых основ инициативного бюджетирования и наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации инициативного бюджетирования;

включение инициативного бюджетирования в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий, направленных в том числе на развитие городской среды;

разработка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и граждан по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

обобщение и распространение лучших региональных (муниципальных) практик реализации проектов инициативного бюджетирования;

формирование и обеспечение свободного доступа к обучающим и информационным материалам по практикам инициативного бюджетирования для граждан —

потенциальных участников этих практик и их организаторов, а также популяризация среди различных слоев населения знаний по бюджетной тематике и инструментов участия в управлении общественными финансами, а также популяризация общественного контроля.

Особое внимание необходимо уделить совершенствованию форматов представления бюджетов для граждан и отчетов о результатах исполнения бюджетов.

Совершенствование принципов представления информации предусматривает переход от размещения брошюр в информационно-телекоммуникационной сети Интернет к использованию возможностей единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с использованием современных интерактивных инструментов визуального представления информации. Для этого необходимо обеспечение постоянной актуализации информационного ресурса единого портала, наполнение его данными субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также популяризация информации, размещаемой на едином портале.

Х. Развитие межбюджетных отношений

Поддержка субъектов Российской Федерации, в том числе повышение доходной базы и обеспечение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов являются приоритетными направлениями государственной политики в сфере межбюджетных отношений.

С 2014 по 2017 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имеют положительную динамику. Темп роста доходов составил от 104,5% в 2015 г. до 108,4% в 2017 г. За 4 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли более чем на 20%. Основной рост приходится на налоговые и неналоговые доходы — более 25% за 4 года.

Совместная работа Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также по сдерживанию расходов указанных бюджетов (их темп прироста за 4 года составил 15,6%, а темп прироста по доходам — 20,8%) позволила сократить дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Количество субъектов Российской Федерации, бюджеты которых исполнены с профицитом, увеличилось с 11 в 2014 г. до 38 в 2017 г., а исполненных с дефицитом — сократилось с 74 в 2014 г. до 47 в 2017 г.

В 2012–2014 гг. реализованы меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и поэтапному повышению в 2013–2016 гг. бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В результате принятых мер в 2013–2017 гг. в доходы местных бюджетов зачислялись отдельные налоговые и неналоговые доходы, поступавшие ранее в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. За 2013–2017 гг. объем таких дополнительных поступлений в местные бюджеты составил 227,4 млрд руб.

Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации за 5 лет, с 2014 по 2018 г., сократился с 6,2 до 5,6 раза.

В 2016 г. принято решение о централизации 1% налога на прибыль организаций на 2017–2020 гг. Объем прироста 1% налога, централизованного в федеральный бюджет, направляется на увеличение объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации позволяет сократить указанный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между субъектами Российской Федерации.

В 2014–2017 гг. проводилось замещение дорогих рыночных заимствований субъектов Российской Федерации более дешевыми бюджетными кредитами из федерального бюджета. Ставка по бюджетным кредитам составляет 0,1%.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам 73 субъектов Российской Федерации, что способствовало созданию условий для стабилизации и снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, осуществлялось оказание методологической поддержки и формирование рекомендаций по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики субъектов Российской Федерации при разработке программ оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации, имеющих высокий уровень долговой нагрузки.

Реализация указанных мер способствовала снижению объема дефицита и государственного долга регионов.

За последние несколько лет в области межбюджетных отношений также был реализован ряд мер, направленных на повышение качества планирования расходов. Если раньше основной объем межбюджетных трансфертов распределялся в течение всего года, что способствовало образованию остатков неиспользованных бюджетных ассигнований, то в настоящее время основной объем межбюджетных трансфертов распределяется между субъектами Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что позволяет минимизировать риски неопределенности при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» распределено 86,2% межбюджетных трансфертов, в том числе распределены все субсидии (93) и все субвенции.

В 2016–2017 гг. в бюджетный процесс на постоянной основе был введен механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации с перечислением таких межбюджетных трансфертов органом Федерального казначейства по поручению получателя средств федерального бюджета. Это позволило обеспечить усиление контроля за использованием целевых межбюджетных трансфертов и их предоставление в объеме, необходимом для оплаты соответствующих денежных обязательств.

При этом с 2017 г. перечисление Федеральным казначейством из федерального бюджета субсидий бюджету субъекта Российской Федерации осуществляется в пределах суммы, необходимой для софинансирования оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, с учетом установленного для соответствующего субъекта Российской Федерации уровня софинансирования.

Такой порядок предоставления субсидий обеспечил безусловное соблюдение субъектами Российской Федерации установленного для них уровня софинансирования.

В целях обеспечения распределения субсидий Правительством Российской Федерации ежегодно утверждаются на очередной финансовый год и плановый период предельные уровни софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации. При этом ранее утвержденные предельные уровни не подлежат изменению, что позволяет повысить прозрачность и предсказуемость планирования расходов регионами и не дестимулировать регионы при росте налогового потенциала и повышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

В целях реализации национальных проектов предусмотрено установление более высокого предельного уровня софинансирования из федерального бюджета (до 99%) при предоставлении субсидий в рамках реализации национальных (федеральных) проектов.

Вместе с тем остается ряд нерешенных проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений.

В области системы разграничения полномочий в целях уточнения и совершенствования полномочий уровней публичной власти проводится инвентаризация федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования к осуществлению собственных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отраслях экономики и социальной сферы.

По результатам анализа 109 полномочий установлено, что 85 полномочий субъектов Российской Федерации (около 77%), закрепленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в качестве собственных полномочий субъектов Российской Федерации, дополнительно регулируются 280 нормативными правовыми актами Российской Федерации, из которых 105 — федеральные законы, 10 — указы Президента Российской Федерации, 141 — нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и 24 — акты федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, подходы к оценке субъектами Российской Федерации потребности в финансовом обеспечении собственных полномочий и действующие механизмы финансового обеспечения таких полномочий зачастую не коррелируют друг с другом.

В области повышения качества финансового управления, несмотря на позитивные результаты исполнения консолидированных бюджетов в 2017 г., в ряде регионов сохраняется напряженная ситуация с финансовой дисциплиной, государственным долгом, дефицитом и ростом задолженности по бюджетным обязательствам.

Причиной роста государственного долга и просроченной кредиторской задолженности зачастую является ежегодное нереалистичное планирование доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также отсутствие грамотно выстроенных приоритетов в бюджетной политике.

Кроме того, на сегодняшний день отмечается недостаточная предсказуемость определения объемов межбюджетных трансфертов, планируемых к предоставлению из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в плановый период, а также неравномерность доведения указанных трансфертов в течение финансового года.

В области организации местного самоуправления сохраняется значительная дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Отмечается невысокая эффективность решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований в связи с низким доходным потенциалом и обязательствами по решению стандартного набора вопросов местного значения независимо от объемов собственных ресурсов и размера территории муниципального образования, наличием условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) муниципальных образований, и отсутствием межмуниципальных связей.

Установлено неоднозначное правовое регулирование содержания вопросов местного значения, полномочий и прав органов местного самоуправления, снижающее эффективность бюджетных расходов.

Таким образом, необходимо принять меры для решения проблем, препятствующих развитию межбюджетных отношений.

В целях повышения эффективности системы разграничения полномочий планируется принятие следующих мер:

- инвентаризация регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, вплоть до отмены отдельных актов, устанавливающих излишнее регулирование;

- уточнение разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями (с соответствующими уточнениями их финансового обеспечения и разграничением доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации);

- передача на федеральный уровень отдельных полномочий субъектов Российской Федерации, исполнение которых более эффективно на федеральном уровне.

Для совершенствования определения объемов средств, предоставляемых на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планируется совершенствование методики определения расчетного объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансовое обеспечение реализации этих полномочий в целях учета особенностей их реализации в субъектах Российской Федерации.

Результаты инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе расчетных объемов могут быть использованы при предоставлении нецелевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, необходимо осуществлять мониторинг исполнения принятых субъектами Российской Федерации обязательств, установленных в соглашениях о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов, в рамках проведенной в 2017 г. реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета.

Также предполагается осуществление контроля за обеспечением проведения субъектами Российской Федерации взвешенной долговой политики, в том числе реализация мер, направленных на снижение долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации, и реализация планов мероприятий по оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо обеспечить дальнейший рост предсказуемости и прозрачности межбюджетных трансфертов, распределение межбюджетных трансфертов не только на очередной финансовый год, но и на плановый период, создать условия, обеспечивающие абсолютную прозрачность в отношениях между федеральным центром и регионами.

В рамках повышения уровня предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и эффективности их использования при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период планируется обеспечить преимущественное распределе-

ние межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и доведение указанных средств до субъектов Российской Федерации в начале финансового года, а также сокращение количества целевых межбюджетных трансфертов при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов.

В целях оптимизации количества субсидий (исходя из необходимости объединения предоставляемых на одинаковые или близкие цели межбюджетных трансфертов), создания дополнительных стимулов для их получения при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей следует продолжить работу по укрупнению субсидий.

В первоочередном порядке необходимо обеспечить стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к межрегиональной кооперации и интеграции (в том числе путем введения «горизонтальных» межбюджетных трансфертов).

Дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы в части предоставления иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, будут способствовать подготовленные изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, предусматривающие новый подход к оказанию финансовой поддержки субъектам Российской Федерации, в том числе для реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», такие, как предоставление иного межбюджетного трансферта (гранта), условиями получения которого является достижение результатов, определенных в соглашении о предоставлении трансферта.

В рамках реализации мер по созданию стимулирующих механизмов, направленных на предоставление грантовой поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации, демонстрирующим высокую динамику наращивания собственного экономического потенциала, предлагается:

установление на уровне субъектов Российской Федерации ограниченного периода действия налоговых льгот с обязательной оценкой эффективности каждой налоговой льготы;

снижение регулирования налоговых доходов субъектов Российской Федерации; стимулирование субъектов Российской Федерации, обеспечивающих прирост налогового потенциала, в том числе по налогу на прибыль организаций.

Для повышения эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований предлагается введение вида муниципального образования «муниципальный округ», используемого для муниципальных образований, аналогичных городским округам, образуемых в сельской местности, а также упрощение возможности преобразования муниципальных образований посредством их объединения (укрупнения).

В целях снижения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимо при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований обеспечить возможность снижения

числа критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов, возможность учета в составе доходного потенциала местных бюджетов при расчете размеров бюджетной обеспеченности и при предоставлении субсидий из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации отдельных неналоговых поступлений в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду, доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, и средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует разграничить полномочия органов местного самоуправления на обязательные к исполнению полномочия и добровольные полномочия, а также уточнить понятия «участие» и «организация», используемые при установлении полномочий в целях финансового обеспечения минимально необходимого гарантированного объема расходных обязательств, связанных с исполнением полномочий по решению вопросов местного значения.

XI. Совершенствование форм и методов государственного управления

Сложившаяся система государственного управления Российской Федерации характеризуется избыточностью и дублированием функций (полномочий) органов государственной власти, а также наличием тенденции к постоянному увеличению их количества.

Излишняя фрагментация функций (полномочий) органов государственной власти снижает гибкость системы государственного управления, приводит к затягиванию сроков принятия и реализации решений. При этом расходы федерального бюджета на содержание органов государственной власти постоянно увеличиваются.

При принятии руководством страны решений о сокращении предельной численности государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти наблюдается рост количества подведомственных им учреждений, создаваемых для реализации функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, увеличение численности работников действующих учреждений, что приводит в целом к расширению государственного сектора.

Вместе с тем система государственного управления Российской Федерации обладает существенным потенциалом к оптимизации.

В целях оптимизации расходов федерального бюджета на содержание органов государственной власти и подведомственных им организаций, созданных в целях оказания услуг (выполнения работ) в интересах органов-учредителей, предлагается создать реестр функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, определив его структуру и разработав порядок его формирования и ведения.

Ведение указанного реестра в электронном виде позволит на постоянной основе осуществлять мониторинг функций федеральных органов исполнительной власти и своевременно реагировать на увеличение количества функций, приводящее к их дублированию.

Значительные расходы федерального бюджета предусматриваются на содержание в структурах федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений подразделений, занятых решением вопросов организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности (отделы материально-технического снабжения, транспортные отделы, отделы закупок, отделы кадров, отделы начисления заработ-

ной платы, отделы бюджетного учета и отчетности, отделы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отделы по защите государственной тайны, организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации, отделы по международному взаимодействию).

Однако действующее правовое регулирование устанавливает единые требования к порядку планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг, кадрового обеспечения, начисления и выплаты заработной платы сотрудникам, ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, взаимодействия с налоговыми и статистическими органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, что приводит к высокой степени унификации (типизации) деятельности обеспечивающего характера у большинства государственных органов и учреждений.

В связи с этим одним из основных направлений оптимизации системы государственного управления является централизация (специализация) обеспечивающих функций федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Реестр функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти позволит сформировать закрытые перечни функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, подлежащих централизации (специализации) или передаче на аутсорсинг.

Централизацию (специализацию) функций предполагается осуществлять путем их передачи специализированным учреждениям и (или) уполномоченным государственным органам.

В 2018 г. Федеральное казначейство уже приступило к централизации функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной службы по аккредитации.

Подобная практика будет распространена на федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственные им казенные учреждения путем передачи Федеральному казначейству функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности указанных органов и учреждений.

Основными ожидаемыми результатами централизации указанных функций в Федеральном казначействе являются снижение рисков недостоверности учетных данных, повышение прозрачности и подотчетности, улучшение финансовой дисциплины, а также оптимизация численности федеральных служащих и расходов федерального бюджета.

Ключевым условием качественной и эффективной централизации обеспечивающих функций является комплексная автоматизация финансово-хозяйственной деятельности получателей бюджетных средств на базе современных информационных технологий.

ХII. Совершенствование механизмов управления федеральным имуществом

Российская Федерация является собственником большого количества объектов имущества — зданий, сооружений, земли, ресурсов недр, объектов интеллектуальной собственности, транспортных средств, ценных бумаг. Совокупная стоимость объектов федерального имущества составляет несколько десятков триллионов рублей. Часть указанных объектов имущества закреплена за соответствующими

щими балансодержателями, а часть составляет государственную казну Российской Федерации.

В процессе финансово-хозяйственной деятельности Российской Федерации как публично-правового образования объекты имущества создаются (приобретаются, выбывают, передаются), что с учетом больших объемов проводимых операций требует развитых механизмов учета, управления и контроля.

В предыдущие годы проделана значительная нормативная, организационная и технологическая работа по совершенствованию механизмов управления федеральным имуществом. В то же время принятые меры пока не позволяют считать вопросы управления федеральным имуществом решенными.

Актуальность вопросов совершенствования механизмов управления федеральным имуществом подтверждается и результатами проверок, проводимых Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством.

Так, например, отмечаются факты неполного отражения в бухгалтерском учете нефинансовых активов, составляющих имущество казны Российской Федерации, и их расхождения с данными реестра федерального имущества, некорректность учета доходов от прибыли (дивидендов) государственных (муниципальных) унитарных предприятий, иных организаций с государственным участием в капитале, нарушения при распоряжении объектами, находящимися в федеральной собственности, и при предоставлении прав пользования ими иным юридическим лицам.

Обобщение сложившейся практики позволяет выявить следующие системные проблемы, оказывающие влияние на эффективность управления федеральным имуществом и требующие решения:

- отсутствие исчерпывающего перечня имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, и порядка оценки ее объектов;

- несоответствие практики учета имущества государственной казны Российской Федерации международным стандартам (в том числе в части лесных и водных ресурсов, ресурсов недр и земельных участков);

- недостаточная координация данных реестрового учета имущества, осуществляемого уполномоченными федеральными органами, и данных бухгалтерского учета, осуществляемого балансодержателями указанного имущества;

- отсутствие унифицированных подходов к оценке потребности в имуществе при выполнении федеральными государственными органами и федеральными государственными учреждениями своих функций и полномочий;

- отсутствие унифицированных показателей определения эффективности управления имуществом;

- низкий уровень интеграции планирования и исполнения федерального бюджета с процедурами управления федеральным имуществом;

- несовершенство механизмов финансового обеспечения функций по содержанию имущества казны Российской Федерации;

- недостаточность контроля за распоряжением и использованием федеральным имуществом.

Таким образом, дальнейшее развитие механизмов управления федеральным имуществом должно исходить из следующих принципов:

- полнота признания, оценки и учета имущества;

- соответствие состава имущества функциям и полномочиям государства;

- открытость информации об объектах имущества, а также сделок с ними;

- подконтрольность процедур распоряжения имуществом и его использования.

Для реализации указанных принципов представляется целесообразной реализация в 2019–2022 гг. следующих мероприятий:

- обеспечение отражения в бюджетном учете и раскрытия в бюджетной отчетности уполномоченных федеральных органов информации о состоянии активов государственной казны Российской Федерации в соответствии с международными стандартами и практиками;

- разработка и внедрение унифицированных подходов к оценке потребности в имуществе при выполнении федеральными государственными органами и федеральными государственными учреждениями своих функций и полномочий, а также показателей определения эффективности управления имуществом;

- проработка вопроса об использовании единого портала в целях обеспечения открытости и доступности информации об имуществе Российской Федерации, его правообладателях и осуществляемых с ним операциях;

- включение в состав мероприятий финансово-бюджетного контроля мероприятия по контролю за распоряжением федеральным имуществом и его использованием;

- введение унифицированных требований к отчетности по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом перед заинтересованными органами власти;

- обеспечение соответствия реестровой формы учета всех видов федерального имущества и бухгалтерского учета указанного имущества, в том числе путем интеграции государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» с государственными информационными системами, содержащими соответствующие реестровые записи.

ВСПОМИНАЯ УЧИТЕЛЕЙ

ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА Т.М. КАЛАШНИКОВОЙ (23.08.1919 — 01.05.2002)

Татьяна Михайловна Калашникова родилась в г. Алма-Ате. Участница Великой Отечественной войны и советско-японской войны, уволилась в запас в звании старшего лейтенанта. Окончила кафедру экономической географии СССР географического факультета МГУ, с 1949 г. кандидат географических наук, с 1973 г. доктор географических наук (тема диссертации «Районный производственный комплекс: проблемы и методы анализа»). Работала в Институте экономики АН Узбекистана, в Совете по изучению производительных сил Госплана СССР, в 1962–1973 гг. и с 1977 г. на кафедре экономической географии СССР. Специалист в области экономического районирования и размещения производительных сил, автор более 200 научных работ, в том числе 10 монографий, подготовила 23 кандидата географических наук. Награждена орденами Красной Звезды, Отечественной войны II степени, медалями «За оборону Москвы», «За оборону Ленинграда», «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.».



*Фотография предоставлена
В.Л. Бабуриным*

***А.М. Лавров, выпускник кафедры экономической географии СССР 1982 г.,
аспирант Т.М. Калашниковой в 1982–1985 гг.***

В 1981 г. Татьяна Михайловна Калашникова читала нашей группе курс «Экономическое районирование». Из «анналов» кафедры мы знали, что профессор Калашникова — один из «научных столпов» кафедры и факультета,

любимая аспирантка легендарного Николая Николаевича Колосовского, одного из двух (вместе с еще более легендарным Николаем Николаевичем Баранским) основоположников московской школы экономической географии. А по рассказам наших старших сокурсников — очень требовательный и строгий преподаватель. Рассказы подтвердились, но также очень скоро выяснилось, что Татьяна Михайловна еще и высочайший профессионал, отличный лектор, эрудит и знаток российской истории (на примеры из которой она часто ссылалась в своих лекциях). А для тех, кому посчастливилось стать ее «курсовиком», дипломником или аспирантом и удержаться в этом статусе (что, как я теперь понимаю, было совсем не просто), Татьяна Михайловна становилась настоящим наставником и Учителем, от которого не надо было ждать поблажек, но к которому всегда можно было обратиться за поддержкой не только в научной, но и в «обычной» жизни.

Мое личное знакомство с Т.М. Калашниковой произошло на одном из ее семинаров. Обсуждалась тема экстенсивного и интенсивного освоения территории. Татьяна Михайловна искренне пыталась вовлечь нас, «социально незрелых», но уже «знающих себе цену» студентов 5-го курса в дискуссию, мы, как обычно, отмалчивались. И тут мне пришла некая идея, которой, набравшись смелости (если не сказать наглости), я почему-то решил поделиться. Я вышел к доске, нарисовал маленький круг, вокруг него большой круг и ничтоже сумняшеся заявил примерно следующее: «Пусть маленький круг — это освоенная территория, и она начинает распространяться на большой круг с низкой степенью использования территории. Формально это экстенсивное освоение. Но с точки зрения большого круга, всей территории страны или Земли хозяйственной деятельности стало хоть и немного, но больше. А значит, интенсивность освоения возросла. Поэтому отличить экстенсивное освоение от интенсивного невозможно». Татьяна Михайловна, видимо, удивилась, но достаточно благосклонно сказала: «Так, продолжайте Вашу мысль». Но к этому моменту мой творческий порыв уже угас, и я смог промямлить, что других мыслей по этому поводу у меня, собственно, и нет. Меня выручили однокашники: один за другим они начали выходить к доске, что-то дорисовывать, перечеркивать, опровергать или дополнять мой рисунок, и, в общем, получилось интересно. Подводя итоги, Татьяна Михайловна выглядела удовлетворенной и, как мне кажется, стала относиться к нашей группе по-хорошему равнодушно.

А меня через несколько дней пригласила к себе в кабинет и подробно расспросила о моих научных предпочтениях и планах. Вероятно, мне удалось оставить о себе приличное впечатление — и не только хорошими отметками (вся наша группа училась хорошо), но и, например, неплохим знанием истории — не знаю почему, но мы с Татьяной Михайловной достаточно долго проговорили о «Русской Правде» Ярослава Мудрого. Надо признаться, что тут мне повезло. Основным вступительным экзаменом на экономический факультет Ленинградского госуниверситета, куда я готовился поступать после школы, была история, и я в течение года довольно прилежно читал учебники

и даже дополнительную литературу. Первая попытка поступления окончилась бесславной неудачей, но знание и интерес к истории у меня остались, и я даже пытался писать курсовые по «исторической географии».

В общем, как оказалось, мне повезло второй раз, и Татьяна Михайловна, узнав, что я собираюсь поступать в аспирантуру, предложила мне писать диссертацию под ее научным руководством. При сдаче вступительных экзаменов в аспирантуру (а тогда они были вполне серьезным и даже нервным испытанием) Татьяна Михайловна почему-то очень за меня переживала, часто спрашивала, как я готовлюсь, и даже пришла на самый сложный и, как бы сказать, «непривлекательный» для всех «кандидатов в кандидаты» экзамен — «История КПСС». Разумеется, вмешиваться в прием экзамена было нельзя, но Татьяна Михайловна, присев в сторонке, внимательно выслушала мои ответы о «3 этапах освободительного движения» и одном из «исторических» съездов КПСС (не помню, каком именно, но еще раз спасибо истории с Ленинградским госуниверситетом!).

И начались аспирантские будни, лучшие университетские годы. (А что? Отдельная комната в историческом Главном здании МГУ на Ленинских горах, свободный режим, достаточно высокий на разных культурно-массовых мероприятиях статус, вполне приличная стипендия — 90 руб., по нынешним временам — тысяч 15, и подработать можно). Но... За 3 года надо было написать (хотя бы 120 страниц) и защитить диссертацию — и это при отсутствии компьютеров (самые продвинутые использовали свою или взятую в аренду пишущую машинку, перепечатывая тексты по нескольку раз), Интернета (бдения в библиотеках и никаких копипастов), копировальных аппаратов (они уже были, но в «режимном» — недоступном варианте, т.е. все карты и рисунки приходилось изготавливать вручную), частных типографий (для печати 100 экземпляров автореферата надо было «договариваться») и т.д. Из нынешних времен задача выглядит практически нерешаемой. Правда, одна из моих однокурсниц то ли в шутку, то ли всерьез утверждала, что написать диссертацию очень просто: надо каждый день писать по 1 странице, и всего через полгода появится том в 180 страниц. Однако проверить это на практике тогда не удалось...

К счастью, моим руководителем была Татьяна Михайловна, которая и научила меня методологии, технике и организации научной работы (по крайней мере, в гуманитарной сфере). Первый год ушел на адаптацию и так называемый «кандидатский минимум» (до сих пор не пойму, почему эти 3 экзамена называются «минимумом»? Меньше этого нельзя знать? Или это самые простые экзамены из всех возможных, потому что ни у кого не поднимется рука отчислить аспиранта, хотя бы пришедшего — а мог и не явиться вовсе — их сдавать?). А со второго года мы начали практически еженедельно встречаться у нее в кабинете, а потом и дома. В конце концов Татьяна Михайловна добилась от меня понимания и письменной формулировки того, что и как я хочу изучить, как составить подробный план с изложением сути каждого раздела и определить план-график и источники сбора материалов. С тех пор, начиная

какую-то научную (и не только) работу, я так всегда и делаю, а затем стал учить тому же своих студентов.

Но этого мало. Ведь можно составить подробный, но плохой план. Татьяна Михайловна говорила, что хороший план должен быть сбалансированным и нельзя экономить время на его проработке. И очень важное значение имеют введение и заключение (выводы) — как к работе в целом, так и для каждого раздела (подраздела). Спустя годы, обдумав и проверив на практике то, чему меня учила и научила Татьяна Михайловна, могу только подтвердить: любой текст надо писать так, чтобы, прочитав только введение и заключение, можно было понять, о чем он и стоит ли читать его целиком (составляя данное издание, я пытался соблюдать это правило, и, надеюсь, оно сработало даже в отношении «составного», а не изначально единого текста).

После того как Татьяна Михайловна убедилась, что я на правильном пути, она дала мне «творческую свободу» — и это не менее важно. Конечно, я мог в любой момент обратиться к ней за советом, но она сразу дала понять: сначала надо как следует проработать материал и сформулировать для себя не только вопрос, но и варианты ответа, а уже потом идти отвлекать от более важных дел научного руководителя (как в замечательной советской комедии: «Наверное, мне бы надо... — Не надо. — А что, если... — Не стоит. — Тогда, может быть, нужно... — Не нужно! — Разрешите хотя бы... — А вот это попробуйте»). При этом Татьяна Михайловна внимательнейшим образом читала и твердой рукой правила все мои тексты. И не надо было никаких объяснений: получив текст с правкой моего руководителя, я сразу понимал, что и почему в нем было написано не то или не так, необходимо было готовить очередную версию.

Кроме собственно научной работы, Татьяна Михайловна дала мне путевку в «производственную» и «общественную» жизнь.

Когда срок обучения в аспирантуре уже заканчивался, а надо было еще немного времени для защиты диссертации, Татьяна Михайловна взяла меня на работу в одну из экспедиций кафедры. В результате я месяц провел в Белгородской области, впервые познакомившись не только с методами общения с руководителями и специалистами самых разных организаций, но и с сутью «командировочной» жизни. Ну, а затем был бесценный опыт обработки под руководством Татьяны Михайловны собранных материалов и их превращения в конкретные предложения по решению проблем энергетики территориального комплекса Курской магнитной аномалии.

Что касается общественной работы, то в целом мне удавалось достаточно успешно от нее отлынивать, за что Татьяна Михайловна регулярно меня «журила». У Татьяны Михайловны одновременно было 4–5 аспирантов, которые, естественно, тесно общались друг с другом. И так получилось, что в нашей «неформальной» группе «калашниковцев» оказалась аспирантка из Кубы по имени Ампара. Общительная и жизнерадостная, как все кубинки, она знала почти всех на факультете и в так называемом «ГЗ» (Главное здание МГУ на Ленинских, ныне Воробьевых, горах). Мне она помогала решать тех-

нические вопросы (ксерокопирование, переплет и т.п.), а я ей — с русским. Помнится, она писала диссертацию о «территориальной организации туристического комплекса Кубы». Вот тогда я впервые и узнал о таких местах, как Варадеро, Мария-Ла-Горда, Кайо-Ларго, Тринидад, которые в середине 1980-х годов звучали так же сказочно, как сегодня Шир, Лотлориэн или Гондор. Конечно, Ампара всех звала в гости на Кубу. Но полететь на Кубу получилось (да и то случайно) только через 25 лет, в 2010 г., и с тех пор я как минимум 10 раз был на Кубе, стал президентом Российского общества дружбы с Кубой, основанного в 1964 г. Юрием Гагариным и Эрнесто Че Геварой, вместе с друзьями создал «кубинский» сигарный клуб... В общем, Куба и все, что с ней связано, стали моей «общественной работой», в необходимости которой меня убеждала Татьяна Михайловна. И только сейчас я убедился, насколько она была права!

30 лет назад я не понимал и, видимо, и не мог до конца понять, какой глубокой и цельной личностью была Татьяна Михайловна. Я знал, что Татьяна Михайловна была на фронте, имеет награды, но ни разу не видел ее с орденами, она никогда не рассказывала ни мне, ни тем более с трибуны о войне. Она была человеком «старой закалки», убежденным коммунистом — но как это было далеко от тогдашних, да и нынешних стереотипов! Помню, как она защищала одного из самых ярких ученых кафедры, которого по непонятным для меня тогда (да и сейчас) идейным причинам «выживали» с кафедры и факультета. И, вообще, никогда не делила людей по «идеологии» — только по способностям и отношению к делу. А ведь тогда «предчувствие перемен» уже витало в воздухе, и многие молодые преподаватели и аспиранты, и я в том числе, пытались «фрондировать». Татьяна Михайловна, безусловно, имела право поставить нас на место, но, как я сейчас понимаю, даже не думала об этом. В 1989–1990 гг. ее выпускник и мой друг Сергей Лыков, работавший в ту пору в администрации Нижегородской области, тогдашнем лидере реформ, пригласил Татьяну Михайловну и меня принять участие в одном из консультационных, в нынешнем понимании, проекте — и мы с ним удивлялись, насколько энергично Татьяна Михайловна взялась за новое для себя дело и как быстро она в нем разобралась.

Подавляющее большинство выпускников нашей кафедры и географического факультета в целом, как говорится, нашли свое место в жизни в самых разных сферах — от науки и искусства до бизнеса и госслужбы, как правило, почти не имеющих отношения к географии и изученным нами предметам. Я считаю, что именно это, а не некая «доля работающих по специальности» лучшее подтверждение высокого качества образования в рамках уважаемой во всем мире географической школы Московского университета. Научная школа — это не только целостная, основанная на четких принципах и при этом постоянно развивающаяся теория, но и передаваемые из поколения в поколение традиции и, самое главное, наши учителя, передавшие и передающие нам свои знания, опыт, человеческие качества. Татьяна Михайловна Калашникова — настоящий Учитель с большой буквы.

К.А. Ягодкин,
выпускник кафедры экономической географии СССР 2000 г.,
аспирант Т.М. Калашниковой в 2000–2003 гг.,
главный советник аппарата полномочного представителя
Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе

Близится юбилей — 100-летие Т.М. Калашниковой, доктора географических наук, профессора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Татьяна Михайловна Калашникова — мой Учитель, талантливый педагог, ученый. Большим счастьем для меня было общение с этим человеком — человеком дела, огромной воли, эрудиции. Она всегда задавала «высокую планку», всегда говорила «Вы можете», и я стремился по возможности соответствовать ее требованиям, запросам.

Татьяна Михайловна, безусловно, была личностью с большой буквы, вызывающей уважение и почтение, очень цельным человеком, глубоко чувствовавшим людей, строгим к себе (прежде всего к себе) и окружающим, требовательным, не терпящим лицемерия, зазнайства, фальши, неправды. В то же время она была простым, скромным тружеником, любила и умела работать, честно выполняя свой долг. Татьяна Михайловна была настоящим патриотом науки, защитником экономической географии, последовательным продолжателем и сторонником идей советской районной школы, горячим патриотом своей Родины.

Мне запомнилось первое знакомство с ней. Тогда мы, слушатели Школы ЮНГ (Школы юного географа), восьми- и девятиклассники средних общеобразовательных школ, совсем еще юные создания, не до конца понимали, в каком высшем учебном заведении оказались, с какими великими традициями сталкиваемся, какие люди-«глыбы» приходят читать лекции нам — обычным школьникам! Наша «мама» — директор Школы ЮНГ, ее куратор на географическом факультете, потрясающий человек Марина Петровна Коршунова, которую все мы без исключения искренне любили, помним и обожаем до сих пор, как-то пришла в аудиторию перед очередными занятиями и наставляла: «Ребята, впереди вас ждет новый серьезный курс лекций по экономической географии, он трудный, большой, продолжительный. Обязательно не пропускайте занятия, слушайте внимательно и все записывайте! По нему у вас будет основательный зачет, почти настоящий экзамен».

И вот этот курс начался. Он был чрезвычайно интересным, познавательным, хотя многое тогда в нем было и не совсем понятным. В один из лекционных дней аудитория шумела, все обменивались новостями, проще говоря, болтали. Нам было весело. Мы и не заметили, как в зал вошел преподаватель. Поздоровавшись с нами тихо, она встала около стола, положила на кафедру карты и стала терпеливо дожидаться нашего внимания. Но мы как будто не замечали начала занятия. Прошло еще некоторое время. Наконец, было произнесено: «Молодые люди, долго еще я буду наблюдать ваши затылки?! Вы вообще куда пришли? И где вы воспитывались? Перед вами уже несколько

минут стоит пожилой человек, отчитавший целый день лекции студентам, и ждет вас... Или мне домой уйти?».

Аудитория затихла. Теперь весь интерес был прикован к лектору: перед нами стояла невысокого роста женщина в черном строгом костюме, как мне показалось, немного уставшая, ее волосы аккуратно уложены под сеточку, лицо спокойное. Она внимательно всматривалась в наши лица, и ее глаза показались мне очень выразительными, я почему-то запомнил тогда этот взгляд. В аудитории воцарилась полная тишина. Но занятие не начиналось еще несколько минут, зависла пауза: мы смотрели на преподавателя, а она — молча на нас.

Знал ли я тогда, кто передо мной стоит, какого масштаба человек? Мог ли представить себе, что это мой будущий научный руководитель по диссертации, который даст мне очень многое в плане становления по жизни, понимания жизни? Думал ли, что пройдут годы, и Татьяна Михайловна, не раздумывая, поддержит мою кандидатуру для прохождения в аспирантуру и согласится полностью курировать мою работу? Наконец, представлял ли, что уж так уготовано (предначертано) судьбой, что я буду последним аспирантом в ее научной, педагогической деятельности?

Отдельно подчеркну, что, несмотря на разницу в возрасте и другие «барьеры», мне с Татьяной Михайловной всегда работалось легко, комфортно, «в радость». Наверное, изначально так сложилось, с ЮНГов, что я понимал ее, а она — меня. И эта гармония чувствовалась изнутри. Как бы сейчас сказали, мы, видимо, были с ней «на одной волне».

Мне вспоминается также одна из первых бесед с ней около входа на кафедру экономической и социальной географии России, в рекреации легендарной аудитории 2109 имени Н.Н. Баранского. Вечером, после окончания занятий, я шел из читального зала в сторону кафедры, а на массивной деревянной скамейке под серого цвета мраморной кафедральной мемориальной доской сидела Татьяна Михайловна и что-то изучала. Увидев меня, пригласила присесть. Спросила, над чем сейчас работаю, поинтересовалась, почему увлекаюсь проблемами Севера и региональной политики, нравится ли курс по экономическому районированию, все ли понятно. Запомнилось и то, что обращалась она ко мне обязательно на «Вы», а когда я попытался сказать, что можно и на «ты», получил ответ: «Вы находитесь в Московском университете. И представьте, даже Николай Николаевич всегда называл меня на “Вы”».

В тот вечер мы поговорили о Птолемеи, Конфуции, Геродоте, затронули законы сохранения и письмо М.В. Ломоносова к Л. Эйлеру, прошлись по Смутному времени, выйдя с зигзагом на XIX съезд партии и диалектический материализм. Помню, «под занавес» Татьяна Михайловна задала вопрос, читал ли я «Капитал» К. Маркса, на что я честно ответил, что изучал, но не до конца, не полностью. «Ну и зря», — был краток ответ.

А как Татьяна Михайловна работала с литературой, с моими предложениями, с текстом! Это образец для подражания. Она вчитывалась в каждую строчку, пыталась с присущей ей пунктуальностью «отстроить» структуру из-

ложения, внести ясность в каждый абзац. Сижу напротив нее, она говорит: «Вот тут у Вас запятой не хватает». «Она здесь не нужна, Татьяна Михайловна», — четко рапортую я. «Что, и здесь не нужна?» — «И здесь не нужна!». Помолчав с полминуты: «Да, пожалуй, Вы правы». В ее глазах я уловил чуть блеснувший огонек.

Татьяна Михайловна была человеком своей эпохи — эпохи сложной, динамичной, могучей. Да, именно могучей по своему характеру, по комплексу решаемых общегосударственных задач на перспективу, необыкновенно созидательной во всех областях знания, науки, культуры, производства. Сейчас, в наше время все признают: поколение, отстроившее великую страну, победившее в войне, восстановившее народное хозяйство, — стальное поколение. Нашему поколению остается лишь гордиться, что имеем таких предков. Их достижениями, их победами мы живем, в результате их свершений, подвигов на фронте и в тылу до сих пор все еще существуем.

Татьяна Михайловна была представителем того героического поколения. Ее судьбу не назовешь простой. Она родилась в Казахстане, в Семиречье, недалеко от Алма-Аты, фактически, как сама рассказывала, на самой окраине развалившейся уже к тому времени Российской империи, в самые трудные послереволюционные годы, когда всюду бушевала Гражданская война, сопровождавшаяся иностранной интервенцией, везде царили голод, болезни, разруха. Рано оставшись без отца, ощутив на себе все тяготы жизни, она воспитывалась матерью и бабушкой. Положительно отзывалась об отчине, который заботливо к ней относился, старался привить все самое хорошее, помогал по мере возможности чем мог. Тянулась к знаниям, рано научилась читать; живо интересовалась русской литературой, особенно классикой.

Перед войной переехала учиться в Москву, затем поступила на почвенно-географический факультет МГУ, где с удовольствием слушала лекции блестящих профессоров и преподавателей. «Вы знаете, я как будто попала в другой мир, — делилась она со мной впечатлениями. — Мне нравилось сдавать экзамены, зачеты. Жили хоть и бедновато, зато счастливо».

Татьяна Михайловна — участница Великой Отечественной войны, награждена орденом Отечественной войны II степени, орденом Славы, орденом Красной Звезды, медалями «За отвагу», «За победу над Германией» и многими другими. Признаюсь честно, глядя на эту хрупкую женщину, сложно было представить себе, что она участвовала во многих контрнаступлениях, командовала в свои 23–24 года ротой разведчиков, много раз ходила в тыл противника, руководила работой комсомольской ячейки, своим личным примером вдохновляла бойцов на победу. Как же много было мужества, смелости и одновременно открытости, самоотверженности в этом человеке!

Татьяна Михайловна с третьего курса, как только началась война, была зачислена в сформированный из студентов, преподавателей и сотрудников Московского университета батальон народного ополчения. «Все лучшие люди там полегли», — уходя в себя, говорила она, подолгу глядя в открытое окно.

К теме Великой Отечественной войны Татьяна Михайловна возвращалась неоднократно, но на вопросы о ней, как и большинство ветеранов, отвечала очень корректно и даже сухо. Это, скорее, чаще были монологи, рассуждения вслух на основе сравнений: что было тогда — и что сейчас. Татьяна Михайловна повторяла, что если бы мы не успели вовремя провести («протащить») индустриализацию, выполнить план ГОЭЛРО, вырастить новую, советскую научно-техническую интеллигенцию, сформировать вторую угольно-металлургическую базу, создать почти с нуля военно-промышленный комплекс, организовать на востоке страны предприятия-дублеры, приложить максимум усилий по магистрализации транспортных путей (прежде всего железнодорожных), то войну бы не выиграли.

Поинтересовавшись как-то о жизни на войне, о буднях, я спросил Татьяну Михайловну, что ей запомнилось больше всего, о чем она и другие думали в то время, и ответ получил прямой: «Не до дум было. Некогда было думать. Работали, как лошади, посильнее лошадей. И с первого дня войны все знали, что победим. И верили. Другого и быть не могло».

После войны Татьяна Михайловна поступила в аспирантуру. Этот период ее жизни неразрывно связан с географическим факультетом, где она замещала должность секретаря партбюро факультета, проводила большую общественную работу. Главное, и об этом она много раз упоминала, что ей по-настоящему «улыбнулась» судьба, когда посчастливилось иметь в научных руководителях Н.Н. Колосовского.

О своем учителе, наставнике Николае Николаевиче Колосовском (1891—1954 гг.) Татьяна Михайловна вспоминала часто, рассказывала о нем. При упоминании его называла исключительно по имени-отчеству. Было заметно, как искренне, с теплотой она отзывается об этом виднейшем ученом, профессоре Московского университета. Николай Николаевич значил для нее очень много, она получала от него мудрые советы, делилась с ним своими предложениями, мыслями. Николай Николаевич был очень скромным человеком, трудолюбивым, спокойным, доброжелательным, справедливым. «Наука была смыслом и содержанием его жизни. Это качество отражалось во всем. Конечно, он был настоящим, великим ученым», — говорила она.

Рассказывала Татьяна Михайловна и о совместной работе Николая Николаевича с выдающимися учеными, инженерами-строителями, преобразователями Советской страны — с академиками Г.М. Кржижановским (1872—1959 гг.) и И.Г. Александровым (1875—1936 гг.). Н.Н. Колосовский считал их своими учителями и соратниками. «Это было великое время великих людей. Светлейшие головы», — вспоминала Татьяна Михайловна.

Как верно замечала Татьяна Михайловна, по своей глубине, содержательности, проработанности труды этих ученых далеко опережали время. Она была уверена, что до конца еще не раскрыты научные идеи, подходы, замыслы этих великих созидателей. При всем том она ощущала себя продолжателем славных дел, ощущала, если можно так выразиться, родство с представителями старшего поколения, со своими учителями.

Именно в период руководства со стороны Николая Николаевича Татьяна Михайловна входит в состав крупнейшей на тот момент Восточно-Сибирской экспедиции НИИ географии МГУ, где проводит исследования по комплексной организации хозяйства, консультирует исследовательские и проектные работы, оказывает научную помощь по решению проблем территориального планирования, формулирует научные рекомендации хозяйственной практике. Все это в дальнейшем составит хорошую практическую базу для разработки методологии и методики экономического районирования, теории экономической географии, взаимосвязи и взаимообусловленности процессов и явлений.

Тогда же Татьяна Михайловна приобретает опыт работы со студентами и аспирантами, делает первые шаги в преподавательской практике. С тех пор и до конца жизни (с небольшими перерывами) она связала свою судьбу с кафедрой экономической географии СССР (позже — кафедрой экономической и социальной географии России), отдав ей много сил и творческой энергии. Всегда следуя в русле идей Н.Н. Баранского и Н.Н. Колосовского, она содействовала целенаправленной организации научного и учебного процесса, выстраивала взаимодействие с плановыми и научно-исследовательскими учреждениями (например, с Советом по изучению производительных сил при Госплане), была разработчиком курса по экономическому районированию, долгое время читала по нему лекции и вела семинары. Работала над изучением проблем территориальной структуры хозяйства, влияния научно-технического прогресса на методологические вопросы экономической географии.

Важным этапом и результатом ее деятельности стало создание на факультете лаборатории экономического районирования. Лаборатория занималась решением широкого спектра территориальных, отраслевых и комплексных задач социально-экономического развития, являлась картографическим («технологическим») центром, выступая непосредственным исполнителем (как правило, на хоздоговорной основе) оригинальных географических исследований в различных районах СССР.

В начале 1960-х годов Татьяна Михайловна становится одним из организаторов и консультантов комплексных экспедиционных исследований, проводимых на территории Восточного Казахстана. По масштабу работ, вовлечению средств и ресурсов данная экспедиция могла сравниться разве что с крупными Якутской, Кольской, Северо-Уральской, Кавказской, Забайкальской, Арало-Каспийской комплексными экспедициями. Выполненные в результате проведенных обследований материалы содержали оценку организационных форм и тематических экспедиционных и стационарных изысканий, выявили эффективность умения планирования на уровне «территориально-производственный комплекс — регион (район) — страна», комплексного использования природных ресурсов, выстраивания производственных цепочек в энергопроизводственных циклах, объединяющих десятки предприятий, привлечения к исследованиям ученых и экспертов разных специальностей.

В последние годы работы на кафедре Татьяна Михайловна сосредоточилась на исследовании проблем экономико-географического (точнее, комплексного экономико- и социально-географического) районирования, в новой редакции своей монографии описала методы экономико-географического районирования, разработала и предложила гипотезу построения системы 24 экономико-географических районов России. Ею также обосновывалось мнение о необходимости введения научной категории «экономико-географическая эффективность», указывалось, что определение ее содержания и ее исчисление опираются на понимание предмета исследования экономической географии как изучение натурально-вещественного содержания развивающихся хозяйственных территориальных систем, при этом в понятие «хозяйственные системы» входит не только социальная инфраструктура, но и население, включающее трудовые ресурсы и являющееся потребителем.

Отдельное место в ее научных работах занимали вопросы использования экономико-географических методов при решении проблем экономии природных ресурсов. Она считала ресурсосбережение важнейшей проблемой размещения производительных сил на всех стадиях производственного процесса, доказывала, что оно может и должно быть достигнуто путем рациональной территориальной организации производства.

В нашей совместной работе бывали всякие ситуации, некоторые из них забывались, другие, напротив, оставались в памяти.

Вспоминается случай, произошедший в Главном здании Московского университета, прямо в старом (1952 г. выпуска) лифте, когда и студенты, и преподаватели забились в него, что называется, «под завязку», как «сельди в бочку». В то время, в период нашей учебы, это было распространенной практикой. Пропустив всех вперед, и я, наконец, оказался в замкнутом помещении, весь погруженный в собственные мысли, двери сзади закрылись. Движение вверх пошло, поднимая глаза и вижу почти рядом с собой Татьяну Михайловну, которая смотрит прямо на меня и в полной тишине спрашивает: «Вы Крубера дочитали?».

А далее состоялся такой диалог:

«Нет еще, Татьяна Михайловна, до конца не успел, к сожалению», — потупив взор, отвечаю я. «Ну, так дочитывайте быстрее! А Семенова? (П.П. Семенова-Тян-Шанского. — *Примеч. мое, К. Я.*)». — «Семенова тоже нет. Тяжеловато идет». — «Слушайте, а что вообще у Вас легко идет?!» — «Если честно, Татьяна Михайловна, то Ваша новая книжка... Правда». — «Просто кошмар какой-то! Крубер, оказывается, у него не идет!» — взволнованно выдохнула она в сердцах.

И тут, не сговариваясь, слушавший с большим интересом нашу научную беседу весь лифт взорвался громом хохота. Вот так, с Крубером «за пазухой», мы добрались благополучно до нашего родного 21-го этажа.

Я благодарен судьбе за то, что она предоставила мне возможность знакомства, общения, работы с Татьяной Михайловной. Она всегда говорила,

что надо постоянно учиться, совершенствоваться, ни при каких обстоятельствах не опускать руки. «Садитесь — и пишите. У Вас все для этого есть. Мозги есть, память хорошая, голова работает. Чего Вам не хватает?» — размышляла она. И еще «в нагрузку»: «Непременно старайтесь излагать свои мысли грамотно, четко. Не делайте ошибок, Вам это стыдно. Вы умеете писать. Развивайте себя, будьте к себе строже. Не ленитесь».

Рассуждая о творчестве А.И. Герцена, В.Г. Белинского, Н.П. Огарева, Н.А. Добролюбова, Н.А. Некрасова, Татьяна Михайловна с поразительной чуткостью воссоздавала художественные образы, делясь своими первыми (ранними) впечатлениями от прочитанных произведений. «Посмотрите, в каких условиях люди жили. И боролись. И творили такие шедевры. Подумайте об этом».

Да, Татьяна Михайловна была сильным человеком. Вспоминаю, как вместе с Вячеславом Леонидовичем Бабуриным, сейчас профессором, заведующим кафедрой экономической и социальной географии России Московского университета, неоднократно навещали Татьяну Михайловну в госпитале на Арбате. Она выходила из палаты, присаживалась с нами в уголочке, держалась всегда спокойно, с достоинством, осанка ровная, спина прямая. Никогда ничего не просила, расспрашивала о работе, сама рассказывала, комментировала интересующие нас вопросы, все по-деловому. Говорила тихо. Лишь иногда позволяла себе принять легкую шутку, посмеяться от души. Как же я жалею сейчас, что, по сути, не давал себе возможности спросить ее об очень многом...

Мне бесконечно дорога книга, подаренная и подписанная на память Татьяной Михайловной в далеком уже 1997 г., выпущенная издательством «Палей» к 50-й годовщине Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг. Автором этой книги был ее муж генерал-лейтенант Константин Федорович Калашников — участник Великой Отечественной войны, занимавший высокие ответственные посты до, во время и после окончания войны. Называется она «Дорогой Победы, тропой Герострата. Воспоминания о пережитом».

С Вячеславом Леонидовичем мы каждый год на Первомай стараемся встретиться (это стало традицией) и идем на Ваганьковское кладбище, покупаем цветы, чтобы почтить память и вспомнить Татьяну Михайловну. С уходом из жизни таких людей мы становимся осиротевшими, как будто открытыми всем бурям и невзгодам. Когда они были рядом с нами, мы чувствовали себя защищенными.

Татьяна Михайловна любила Родину, твердо верила в неисчерпаемые силы и возможности нашей страны, в силу русского народа и всех других народов, живущих вместе на одной земле, называла их «народом-творцом», «народом-тружеником», «народом-созидателем», «народом-победителем».

Светлая, добрая память о Татьяне Михайловне навсегда останется в сердцах ее близких и родных, коллег, выпускников, многочисленных учеников.

* * *

Выражаю искреннюю признательность и слова благодарности кандидату географических наук А.И. Шкириной, любезно согласившейся предоставить помощь в части систематизации (структурирования) событий жизненного пути Т.М. Калашниковой.

***Р.Г. Сафиуллин,
аспирант Т.М. Калашниковой в 1975–1978 гг.,
докторант Т.М. Калашниковой в 1992–1995 гг.,
доктор географических наук, профессор,
заведующий кафедрой туризма, геоурбанистики и экономической географии
Башкирского государственного университета***

После успешной сдачи в сентябре 1975 г. вступительных экзаменов в аспирантуру географического факультета МГУ по кафедре экономической и социальной географии СССР с 20 октября я был зачислен в очную целевую аспирантуру. Моим научным руководителем был назначен профессор А.Т. Хрущев. Был несказанно рад, что руководителем оказался именно он. После просмотра моей дипломной работы профессор А.Т. Хрущев предложил продолжить исследования проблем природопользования в промышленных узлах Башкирской АССР.

В январе 1976 г. заведующий кафедрой Юлиан Глебович Саушкин на заседании кафедры экономической географии СССР представил преподавателям и аспирантам д.г.н. Т.М. Калашникову, которая вернулась из СОПСa при Госплане РСФСР на работу в МГУ. В связи с этим Ю.Г. Саушкин сообщил, что он отдает свою аспирантку 1-го года обучения под научное руководство Татьяны Михайловны, ей также передают аспиранта Р.Г. Сафиуллина от профессора А.Т. Хрущева. Для меня это было определенным шоком.

В феврале Татьяна Михайловна вызвала меня для обсуждения темы диссертационной работы. Она отодвинула принесенный мною план диссертационной работы и сказала: «Ваша новая тема следующая: “Влияние экстремальных природных явлений на территориальную организацию промышленного производства (на примере Башкирской АССР)”». С Юлианом Глебовичем она согласована». За два часа она собственноручно написала подробнейший план диссертации с указанием примерного количества страниц по каждой главе и параграфам.

Данная проблема была очень слабо изучена с экономико-географических позиций. С самого начала я столкнулся с дефицитом географических публикаций по этой проблеме. Работать над темой было тяжело, но очень интересно.

На третьем году учебы Татьяна Михайловна поставила передо мной задачу: подготовить статью для журнала «Вестник МГУ. География». Работал над ней в течение месяца. Татьяна Михайловна постоянно находила возможности для улучшения содержания статьи, но это все время требовало от меня

внесения поправок, дополнений в статью. В процессе работы над статьей я пришел в такое состояние, что уже не мог на нее смотреть — она вызывала у меня раздражение. Когда я снова принес исправленную (в восьмой раз!) статью, Татьяна Михайловна начала говорить: «Вот здесь и здесь надо ее подработать». Я заявил: «Татьяна Михайловна! Предела совершенствования статьи нет. Больше переделывать не буду». Она посмотрела на меня и сказала: «Наверное, Вы правы. Ставим точку. Относите в редакцию».

Эта статья была опубликована не только в журнале «Вестник МГУ. География», но и в США год спустя в журнале «Soviet Geography: Review & Translation». По поводу этого Татьяна Михайловна в письме от 20 мая 1980 г. (хранится в моих фондах) написала: «Редакторы “Soviet Geography” очень внимательно следят за нашей наукой, замечают молодых ученых и выделяют свежие, интересные работы. Это своего рода “знак качества”, и ты его получил заслуженно. Желаю много и упорно работать, искать новые пути, всегда говорить своим голосом». Это письмо Татьяны Михайловны меня тогда вдохновило. Вовремя написанные ею слова изменили мое отношение к своей дальнейшей научной работе. Они оказались для меня энергией поддержки, моим ориентиром на перспективу.

Учеба в аспирантуре неумолимо приближалась к завершению, надвигалась предзащита моей диссертации на кафедре. Татьяна Михайловна решила провести «обкатку» моей предзащиты перед преподавателями факультета повышения квалификации (ФПК), где она вела занятия. Когда я вышел с этой предзащиты, мою рубашку можно было выжимать. Слушатели ФПК очень внимательно, позитивно и в то же время критично подошли к обсуждению моей диссертации. В своей дальнейшей работе я взял этот метод на вооружение при обучении своих аспирантов, заставляя выступать с докладами по работе перед широкой аудиторией.

За время учебы в аспирантуре у меня сложилось мнение о Татьяне Михайловне как о прекрасной женщине — доброй, готовой помочь идеями и советами по диссертации. При этом она была очень принципиальной и категоричной. Она умела «зажигать» аспирантов в научном плане, мыслила перспективно.

После завершения учебы в аспирантуре я вернулся работать на кафедру экономической географии Башкирского госуниверситета. С ноября 1985 г. стал работать заведующим кафедрой. В мае 1989 г. я позвонил из Уфы Вадиму Сметаничу (с.н.с. ЦЭНИИ при Госплане РСФСР), с которым у меня были очень хорошие отношения со времен аспирантуры, и сообщил ему, что ректор Башгосуниверситета поддерживает мою инициативу о переходе на должность старшего научного сотрудника (на два года) для написания докторской диссертации. Его ответ был таков: «Радик, выбирать, конечно, тебе. Что лучше: доктор географических наук Башгосуниверситета или Московского госуниверситета?». И я выбрал МГУ.

Благодаря огромной поддержке и помощи Татьяны Михайловны удалось добиться открытия с 1992 г. докторантуры на географическом факультете по

специальности 25.00.24 «Экономическая и социальная география». На это ушло три года хождений по кабинетам Госкомитета СССР по народному образованию и МГУ. Во время моих производственных и научных командировок в Москву мы с Татьяной Михайловной детально обсуждали план будущей докторской диссертации. В мае 1992 г. я сделал доклад на Ученом совете географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Татьяна Михайловна активно выступила в мою поддержку, и в итоге я был рекомендован к зачислению в очную докторантуру географического факультета МГУ.

В течение 1992–1996 гг. я вновь оказался в научной творческой среде кафедры экономической и социальной географии России, моим руководителем была назначена профессор Т.М. Калашникова. Она оказалась уникальным научным руководителем и в докторантуре. Годы учебы в докторантуре были самыми интересными в научном отношении, это был творческий период общения с Татьяной Михайловной, преподавателями и сотрудниками кафедры экономической и социальной географии России.

СОВРЕМЕННОЕ ПРЕЛОМЛЕНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ГЕОГРАФИИ: ТПК, ЭПЦ, ТЕХНОПОЛИСЫ, ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ КЛАСТЕРЫ (1999 г.)

(Неопубликованная статья Т.М. Калашниковой и Р.Г. Сафиуллина)

Идеология и цель концепций.

В теории территориальных производственных комплексов (ТПК) идея и цель едины:

«Производственным комплексом называется такое экономическое (взаимообусловленное) сочетание предприятий в одной промышленной точке или в целом районе, при котором достигается определенный экономический эффект за счет удачного (планового) подбора предприятий в соответствии с природными и экономическими условиями района, с его транспортным и экономико-географическим положением»²⁵³. Данная цель ТПК обеспечивается за счет комбинирования и кооперирования предприятий, рационального использования природных и трудовых ресурсов, вторичного сырья, транспортных сетей, снижения стоимости строительства вспомогательных и обслуживающих предприятий, инженерных коммуникаций и социально-культурных объектов.

²⁵³ Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969. С. 138.

Гордостью отечественной экономической географии является теория территориально-производственных комплексов. Развитию учения о ТПК посвятили свои исследования экономико-географы А.Т. Агафонов, П.Я. Бакланов, М.К. Бандман, Т.М. Калашникова, Ю.Г. Саушкин, А.Т. Хрущев и другие ученые²⁵⁴.

Целеориентирующим ядром ТПК являлось производство, функционирующее на базе природных, трудовых и инфраструктурных (главным образом транспортных) ресурсов.

Экономическая эффективность в ТПК достигалась за счет:

- экономии земельных площадей;
- территориальной компактности обслуживающих производств;
- территориальной локализации транспортно-складского хозяйства, инженерных сооружений и коммуникаций;
- рационального использования природно-ресурсного и трудового потенциалов;
- организации энергосистемы и строительной базы.

Структурная целостность и эффективность ТПК определялась и оценивалась с помощью метода энергопроизводственных циклов (ЭПЦ), разработанного Н.Н. Колосовским. Метод ЭПЦ сыграл важную роль в развитии концепции рационального природопользования. Именно идеи Н.Н. Колосовского в значительной мере способствовали разработке И.В. Комаром метода ресурсных циклов, охватывавших уже не только цикл производственных преобразований топлива и сырья, а совокупность превращений и пространственных перемещений определенного вещества или группы веществ, имеющих место на всех этапах использования его человеком (добыча — обогащение — переработка — изготовление продукции — потребление и использование — утилизация — возвращение в процесс переработки). К сожалению, большинство из нынешнего поколения отечественных экономико-географов и специалистов в области региональной экономики не знают теории ТПК и метода исследования ЭПЦ. Присутствует неверное понимание их сути, а часто и смешивание этих понятий, что свидетельствует о недостаточном профессионализме.

²⁵⁴ *Агафонов А.Т.* Территориально-производственное комплексобразование в условиях развитого социализма. Л.: Наука, 1983; *Бакланов П.Я.* Пространственные системы производства. М.: Наука, 1986; *Бандман М.К.* Территориально-производственные комплексы: теория и практика предплановых исследований. Новосибирск: Наука, 1980; *Калашникова Т.М.* Производственно-территориальный комплекс как сложная территориальная система. М.: Изд-во МГУ, 1970; *Калашникова Т.М.* Экономическое районирование. М.: Изд-во МГУ, 1982; *Калашникова Т.М.* Пророчество без чудес (к 90-летию Н.Н. Колосовского). М.: Мысль, 1983; *Саушкин Ю.Г.* Экономическая география: история, теория, методы, практика. М.: Мысль, 1973; *Хрущев А.Т.* География промышленности СССР. М.: Высшая школа, 1990; *Сафиуллин Р.Г.* Эффективность территориальных промышленных систем Республики Башкортостан: экономико-географический подход. Уфа, 1996.

Несмотря на критику теории ТПК с разных сторон, безусловно, затруднившую ее внедрение в практику, концепция Н.Н. Колосовского оказала существенное влияние на территориальное управление и его научную базу.

Теория ТПК использовалась в территориальном планировании и развитии России с 1971 по 1986 г. в виде реализации программно-целевых ТПК (Западно-Сибирский, КАТЭК, КМА, Нижнекамский, Тимано-Печорский, Братско-Усть-Илимский, Саяно-Шушенский, Южно-Якутский). Эти комплексы проектировались с целью повышения экономической эффективности, формируемой за счет территориальной близости и технологического комплексирования.

Однако в период рыночного преобразования в России функционировавшие ТПК оказались раздроблены в процессе приватизации на отдельные автономные производственные и инфраструктурные элементы. Производственно-технологические, инфраструктурные взаимосвязи оказались нарушенными. Некорректность такого реформирования ТПК в России опровергается практикой функционирования многих производственных комплексов в европейских странах и в Японии.

Идеология японской концепции технополисов

В технополисе должны в органическом единстве развиваться отрасли «высокой технологии» и научные исследования. Они должны иметь экологически благоустроенные и обеспеченные коммунальными удобствами жилые зоны.

Цель: создание благоприятных условий для максимального сближения науки с производством и содействие пространственному промышленному развитию.

Критерии проектного отбора технополисов²⁵⁵:

- размеры территории не более 130 тыс. га;
- все производства и социальная инфраструктура располагаются не более чем в 30 минутах езды от центра города;
- не входить в состав регионов с высокой степенью концентрации промышленного производства;
- располагать территориальными, водными, земельными ресурсами для жилищного строительства;
- иметь города с численностью населения более 150 тыс. жителей с развитой информационной, финансовой и социальной инфраструктурой, которые могут стать базовыми центрами в создаваемых технополисах;
- иметь предприятия, способные в перспективе разрабатывать высокие технологии;

²⁵⁵ Тимонина И.Л. Япония: опыт регионального развития. М.: Наука, 1992. С. 9–14.

— обязательное наличие университетов, осуществляющих подготовку кадров и исследования в области эколого-экономических проблем развития высокой технологии;

— должны быть аэропорты и высокоскоростные автодороги.

Теория географических (территориальных) кластеров

По определению М. Портера, «кластер — это группа географически соседствующих, *взаимосвязанных* компаний и *связанных* с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга... Территориальный охват кластера может варьироваться от групп производства одного города или штата (региона) до страны или даже нескольких соседствующих стран»²⁵⁶. Это определение сходно с определением ТПК, данного Н.Н. Колосовским, прежде всего в части взаимосвязанности компаний и организаций, общности и взаимодополняемости, географической (территориальной) их близости. Однако в условиях рыночных отношений компании и организации при наличии взаимосвязей остаются юридически независимыми. Именно этот аспект учел в своем определении В.К. Савельев: «Региональный кластер — это самостоятельное образование постоянно контактирующих между собой *независимых* фирм, работающих в одной или нескольких производственных отраслях, а также компаний и организаций, оказывающих им сервисные, включая государственные, образовательные научно-исследовательские и инновационные услуги»²⁵⁷.

По нашему мнению, под географическим (территориальным) кластером следует понимать совокупность независимых производственных, инфраструктурных и сервисных фирм, включая поставщиков, создателей технологий и ноу-хау (инновации) (университеты, научно-исследовательские институты, инженеринговые компании и т.д.), связующих рыночных институтов (брокеры, консультанты) и потребителей, взаимодействующих друг с другом в рамках единой цепочки создания стоимости.

Сходные признаки ТПК, технополисов и географических кластеров:

1) являются управляемыми территориальными социально-экономическими системными образованиями;

2) целью функционирования является обеспечение социально-экономической эффективности;

3) характеризуются конкурентными преимуществами.

Для кластеров и территориально-производственных комплексов важнейшим фактором, определяющим экономическую эффективность производства и распределения, выступает фактор местоположения (табл. 1).

²⁵⁶ География социально-экономического развития. Т. 5. М.: Городец, 2004. С. 140.

²⁵⁷ Савельев В.К. ТПК и территориальные кластеры (отечественный и зарубежный опыт) // Государственно-территориальное устройство России: реформирование регионального уровня. М., 2007. С. 69.

Таблица 1

**Основные черты сходства кластера
и территориально-производственных комплексов**

| Основные черты | Кластер | Территориально-производственные формирования |
|---|--|--|
| Базовый процесс объединения, основные характерные черты | Комбинация отраслей, взаимосвязанность, взаимообусловленность, взаимодополняемость | Комбинирование производств, взаимосвязанность, взаимообусловленность, взаимодополняемость |
| Характер и направление связей | Наличие цепочек горизонтальных и вертикальных связей | Наличие цепочек горизонтальных и вертикальных связей |
| Подход к оценке экономической эффективности | Распространение эффекта от инвестиций на многие фирмы кластера | Эффективность хозяйства в целом, а не отдельного его звена |
| Роль территории | Кластер — группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний | Комплекс связывается единством территории |
| Роль местоположения | Местоположение — важнейший фактор конкурентных преимуществ | Экономический эффект в производственном комплексе возникает в том числе благодаря благоприятному транспортному и экономико-географическому положению |

Отличительные признаки ТПК, технополисов и географических кластеров.

1. ТПК — образования эпохи плановой индустриальной экономики, технополисы и географические кластеры — постиндустриальной (рыночной) экономики.

2. ТПК располагаются в пределах одного-двух экономических районов. Географические кластеры могут быть межгосударственными, транснациональными.

3. Главным фактором формирования эффективности ТПК выступают природно-ресурсный потенциал и технико-экономические условия производств. В технополисах и географических кластерах — создаваемые наиболее важные факторы производства (например, квалифицированная рабочая сила, научно-техническая база), потребительский внутренний спрос, структура взаимодействующих производств (ускоряет процесс изобретения и внедрения инноваций), участие в территориальном разделении труда (наличие устойчивой стратегии и соперничества на основе инноваций).

4. В ТПК главная роль отводилась обеспечению эффективности взаимосвязанных производств, а в технополисах и географических кластерах — повышению конкурентоспособности *независимых* взаимодействующих хозяйствующих субъектов.

5. Региональные кластеры могут формироваться только на территориях с высоким уровнем концентрации и диверсификации хозяйственной деятельности с выраженной экспортной ориентацией. Кластеризация таких районов может повысить их конкурентоспособность, превратить в полюса роста. В решении таких задач рыночной экономики географические кластеры имеют преимущества перед ТПК.

6. Географические кластеры в основном образуются на базе сформировавшихся и функционирующих предприятий, фирм, компаний при ограниченных возможностях государства влиять на местоположение объектов.

7. ТПК формируются в основном в районах нового хозяйственного освоения, располагающих крупными запасами потенциально эффективных природных ресурсов.

8. Технополисы и географические кластеры имеют паритетные органы контроля и управления, принимающие самостоятельные решения. В ТПК регулирование деятельности осуществляли центральные (министерства) или местные государственные органы (госпланы) или совет директоров ведущих предприятий.

9. Технополисы и географические кластеры развиваются главным образом на базе новых высокотехнологичных предприятий промышленности и сферы услуг, ориентированных на удовлетворение потребительского спроса. ТПК же производят в основном продукцию тяжелой промышленности, используемую для воспроизводства средств производства (топлива, энергии, сырья — руды, чугуна, стали, алюминия и продуктов его переработки) (см. табл. 2).

С учетом отраслевой специфики можно выделить следующие типы промышленных кластеров:

1. Дискретные кластеры включают предприятия, производящие продукты (и связанные услуги), состоящие из дискретных компонентов, включая предприятия автомобилестроения, авиационной промышленности, судостроения, двигателестроения, иных отраслей машиностроительного комплекса, а также организации строительной отрасли и производства строительных материалов. Как правило, данные кластеры состоят из малых и средних компаний-поставщиков, развивающихся вокруг сборочных предприятий и строительных организаций.

2. Процессные кластеры образуются предприятиями, относящимися к так называемым процессным отраслям, таким как химическая, целлюлозно-бумажная, металлургическая отрасль, а также сельское хозяйство, пищевая промышленность и др.

3. Инновационные и «творческие» кластеры развиваются в так называемых «новых секторах», таких как информационные технологии, биотехноло-

Таблица 2

**Основные различия между кластером
и территориально-производственными комплексами**

| Основные черты | Кластер | Территориально-производственные формирования |
|--|---|--|
| Форма собственности | Частная | Государственная |
| Тип формирующего механизма | Рыночный | Плановый |
| Последовательность возникновения новых производств | Стихийная, при определенной координирующей роли государства и крупных предприятий | В соответствии с технико-экономическим обоснованием и планом |
| Основа комбинирования производств | Комбинирование при ориентации производств на конечный рыночный продукт | Комбинирование в целях комплексного использования ресурсов |
| Снабжение ресурсами | Установление долговременных договорных отношений | На основе лимитов |
| Координация цен | Рыночная | Плановая |
| Образование нового бизнеса | Наиболее благоприятные условия | Бизнес отсутствует |
| Роль в конкурентной борьбе | Обеспечивает высокий уровень конкурентоспособности | Конкурентная среда отсутствует |

гии, новые материалы, а также в секторах услуг, связанных с осуществлением творческой деятельности (например, кинематографии). Инновационные кластеры включают большое количество новых компаний, возникающих в процессе коммерциализации технологий и результатов научной деятельности, проводимых в высших учебных заведениях и исследовательских организациях.

4. Туристические кластеры формируются на базе туристических активов в регионе и состоят из предприятий различных секторов, связанных с обслуживанием туристов, например, туристических операторов, гостиниц, сектора общественного питания, производителей сувенирной продукции, транспортных предприятий и др.

5. Транспортно-логистические кластеры включают комплекс инфраструктуры и компаний, специализирующихся на хранении, сопровождении

и доставке грузов и пассажиров. Кластер может включать также организации, обслуживающие объекты портовой инфраструктуры, компании, специализирующиеся на морских, речных, наземных, воздушных перевозках, логистические комплексы и др. Транспортно-логистические кластеры развиваются в регионах, имеющих существенный транзитный потенциал.

Классификация и типологизация кластеров может проводиться по следующим критериальным признакам:

1) происхождение кластера:

естественные. Кластеры, возникшие без участия органов государственного управления на основе реализации кластерной инициативы бизнеса (пример: итальянский текстильный кластер);

искусственные. Кластеры, «выращенные» по инициативе и под контролем органов государственного управления (пример: «Силиконовая долина» в США);

2) значение инноваций (по роли научно-исследовательской базы и высших учебных заведений):

традиционные кластеры. Ядром кластера выступают предприятия промышленности или сферы услуг, выпускающие традиционную или усовершенствованную продукцию, пользующуюся спросом на мировом и региональных рынках, при второстепенной роли НИИ и образовательных учреждений;

инновационные кластеры. Отличительными особенностями инновационных кластеров являются: наличие научно-исследовательских учреждений как ядра кластера, вокруг которого сосредоточиваются элементы (участники) кластера — инновационные предприятия и поставщики оборудования; используются принципиально новые виды технологий, продукции или услуг, пользующихся или способных пользоваться спросом на мировом или региональных рынках; осуществляется полный цикл производства инновационной продукции или услуги от идеи до ее воплощения. НИИ и высшие учебные заведения занимают ключевую роль в кластере;

3) отраслевое взаимодействие:

отраслевые — кластеры, образующиеся путем объединения предприятий одной отрасли;

межотраслевые — кластеры, образующиеся путем объединения предприятий двух или более отраслей (пример: лесопромышленный кластер Финляндии, объединяющий предприятия лесного хозяйства, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной, мебельной промышленности, машиностроения);

4) сфера функционирования:

промышленные — кластеры, объединяющие предприятия промышленности, выпускающие промышленную продукцию;

сельскохозяйственные — кластеры, объединяющие сельскохозяйственные предприятия, выпускающие сельскохозяйственную продукцию;

услугоориентированные — кластеры сферы услуг, в том числе рекреационно-туристические — кластеры, объединяющие предприятия в сфере ту-

ризма, санаторно-курортного лечения, предоставляющие услуги для отдыха и оздоровления населения;

5) месторасположение кластера:

трансграничный. Кластер располагается на границах стран и регионов и включает две страны (региона) или более;

региональный. Кластер, располагающийся в пределах одного региона;

межмуниципальный. Кластер, располагающийся в границах двух муниципалитетов или более;

муниципальный (локальный). Кластер, располагающийся в пределах одного муниципалитета;

6) уровень влияния (масштаб) кластера:

международный (глобальный). Кластеры, имеющие международное значение за счет высокой доли выпускаемой продукции (услуг) на международных рынках, либо преобладающая часть выпускаемой продукции (услуг) идет на экспорт;

национальный. Кластеры, имеющие национальное значение за счет высокой доли выпускаемой продукции (услуг) на внутреннем рынке потребления страны;

региональный. Кластеры, имеющие региональное значение. Преобладающая часть выпускаемой продукции (услуг) идет на внутреннее потребление в регионе;

локальный. Кластеры, имеющие местное значение. Преобладающая часть продукции (услуг) потребляется муниципальными образованиями региона;

7) стадии развития кластера:

возникающий кластер. Некоторые участники кластера начинают кооперироваться вокруг основной деятельности и реализовывать общие возможности через свои взаимодействия;

развивающийся кластер. Расширяется поле взаимодействия между членами кластера, вовлекаются новые участники той же или связанной деятельности на уровне региона, образуются новые формальные и неформальные институты поддержания сотрудничества;

зрелый кластер. Достигается некая критическая масса действующих лиц;

трансформация. С течением времени рынки, технологии и процессы изменяются, что влечет за собой изменение кластеров;

8) вид интеграции:

горизонтальная. Используется исключительно горизонтальное взаимодействие, при котором кооперация существует между фирмами кластера, занимающими одинаковый уровень в производственной цепочке;

вертикальная. Используется исключительно вертикальное взаимодействие, при котором кооперация существует между фирмами кластера, занимающими различные уровни в производственной цепочке. Предприятия одного уровня производственной цепочки находятся в сильной конкуренции и не взаимодействуют;

горизонтально-вертикальная. Используется преимущественно горизонтальное взаимодействие при незначительном использовании вертикального взаимодействия;

вертикально-горизонтальная. Используется преимущественно вертикальное взаимодействие при незначительном использовании горизонтального взаимодействия.

Географические кластеры — объект исследования экономической географии.

1. Географические кластеры различаются по пространственной характеристике (мега-, макро-, мезо-, микроуровни), по мощности, составу, стадии развития, генезису, целям развития, функциональному типу, территориально-структурной организации, значению в экономике регионов и стран. Территориально-структурный анализ формирования, функционирования, развития географических кластеров является предметом исследования экономической и социальной географии.

2. Если теория ТПК была активно поддержана и развита исследованиями отечественных экономико-географов, то в отношении географических кластеров этого не наблюдается, что свидетельствует об отрыве экономико-географов от запросов современной российской экономики. Уже экономисты отмечают, что «кластерный подход позволяет более широко применить методы экономической географии, увязывая их с геоэкономикой и процессами глобализации мировой экономики»²⁵⁸.

3. В концепции географических кластеров цепочки накопления стоимости напрямую связаны с теорией энергопроизводственных циклов (ЭПЦ) Н.Н. Колосовского. Суть принципа выделения ЭПЦ заключается в том, что из всего многообразия производственных сочетаний выделяются типичные, устойчиво повторяющиеся в разных районах страны совокупности производственных процессов, возникающие взаимообусловленно и соподчиненно вокруг основного производственного процесса, характерного для конкретного вида энергии и сырья. Географические кластеры в рыночных условиях формируются также с учетом возможности эффективной территориальной организации взаимодействия независимых фирм, компаний, организаций. Поэтому в географических кластерах используются возможности формирования эффективных и конкурентоспособных территориальных сочетаний взаимообусловленных производств.

Метод ЭПЦ предполагает, во-первых, возможность вертикального и горизонтального комбинирования и взаимодействия. В географических кластерах это находит свое проявление в виде формирующихся территориальных энергопроизводственных холдингов, вертикально-интегрированных производств и компаний. Во-вторых, связи отдельных производственных

²⁵⁸ Ахметов Т.Р. Классификация кластеров и уровни кластеризации экономики в условиях глобализации мировой экономики // Инновационные технологии пространственного развития. Уфа: УНЦ РАН, 2007. С. 44.

процессов ЭПЦ между собой достаточно прочны ввиду преобладания связей технологического и производственно-технологического типа, создающих каркас структуры ЭПЦ. Жесткость связей позволяет моделировать взаимообусловленные процессы, определять мощность любого звена как функцию от мощности главных производств ЭПЦ. В географических кластерах эта возможность корректируется не мощностью главных производств, а объемом потребления производства товаров и услуг. Построение таких моделей возможно как для реальных (конкретных), так и для генерализованных, идеальных ЭПЦ. Эти модели являются эталонными при мониторинге функционирования реального ЭПЦ, позволяющими оценить эффективность, конкурентоспособность, направления совершенствования и модернизации его состава и структуры. В-третьих, ЭПЦ районов имеют несколько фаз развития, присущих и географическим кластерам: зарождения, расцвета, стабилизации, трансформации. В-четвертых, чем выше уровень стадийного развития ЭПЦ, тем он более конкурентоспособен и эффективен. В ЭПЦ выделяются четыре стадии материального производства: первичная (добыча сырья), обогащение (облагораживание), переработка в полуфабрикаты и конечная стадия (выпуск готовой продукции). В географических кластерах стадии удлиняются до послепроизводственного сервиса, обслуживания, утилизации продуктов. Участие в конечных стадиях накопления стоимости обеспечивает большую прибыль, чем на начальных стадиях. Это же подтверждалось ранее и методом ЭПЦ применительно к ТПК.

4. Географические кластеры становятся основой пространственного развития в условиях рыночного развития. Они выходят за рамки материального производства.

5. Органическая связь концепций ТПК, технополисов, географических кластеров подтверждается их общим понятийно-терминологическим аппаратом, выражающим, по существу, одну фундаментальную экономико-географическую мысль — о преимуществе пространственной (территориальной) концентрации средств и усилий в соответствии с территориальной экономической политикой государства.

В.Л. Бабурин,

***доктор географических наук, профессор, заведующий кафедрой
экономической и социальной географии России географического факультета МГУ***

ПО СТРАНИЦАМ ПУБЛИКАЦИЙ Т.М. КАЛАШНИКОВОЙ

Многие научные достижения теряются в тумане прошлого, и исследовательские тропы постоянно приводят нас к предыдущему знанию, в котором о многом уже было сказано, и, следовательно, значительную часть пути можно было не «торить», а использовать наработки предыдущих поколений ученых. В этом контексте рассмотрим отдельные элементы научного наследия одного

из классиков отечественной экономической и социальной географии Татьяны Михайловны Калашниковой.

Начать хотелось бы с комментариев ее совместной с Ю.Г. Саушкиным и В.П. Лебедевой статьи в журнале «Научные доклады высшей школы» [7] — в одном из самых, говоря современным языком, высокорейтинговых журналов того времени. В статье, написанной 60 лет назад, излагаются базовые принципы отечественной районной школы.

Экономический район (ЭР) есть явление объективной действительности. На протяжении всей истории СССР экономическое районирование имело исключительное значение для планирования (управления) народного хозяйства.

Первые 15 лет СССР развивался по сетке из 21 района по плану ГОЭЛРО. После Великой Отечественной войны — в 1947–1953 гг. Н.Н. Колосовский выделял 26 районов, что отражало усиление территориальной дифференциации экономики страны в послевоенные годы. Госплан выделял 13 ЭР. В 1957 г. было организовано 105 административно-экономических районов в рамках реформы по переходу от отраслевого к территориальному управлению народным хозяйством на основе систем совнархозов.

По мнению авторов статьи, с чем можно согласиться, это слишком мелко, поэтому потребовался уровень укрупненных ЭР. Рассматривая эту проблематику, они делают основной вывод о том, что 13-членное деление на районы Госплана чрезмерно осредняет, смазывает территориальные различия, что не позволяет их использовать ни в научно-исследовательских целях, ни для планирования. Поэтому в статье предложено 29 районов — как средний уровень между сетками в 13 и 105.

В границах РСФСР это означало выделение Северо-Западного и Северного, Центрально-промышленного и Центрально-Черноземного, Волго-Вятского, Средне-Волжского и Волго-Донского районов, Северного Кавказа (включая Калмыкию), Уральского, Западно-Сибирского и Кузнецко-Алтайского, Средне-Сибирского и Восточно-Сибирского, Якутского, Северного Дальневосточного и Южного Дальневосточного районов. Представляется, что сетка районирования, предложенная кафедрой экономической географии СССР в те годы, лучше всего соответствует современным социально-экономическим и геополитическим реалиям.

Спустя 5 лет — в 1963 г. — выходит статья группы авторов из числа сотрудников лаборатории экономического районирования Т.М. Калашниковой [1], посвященная поиску путей использования интегрального экономико-географического районирования при решении целевых комплексных программ. В ней авторы выделили 3 вида программ — экономические, научно-технические и социальные. Основной анализ был сконцентрирован вокруг программ развития нечерноземной зоны РСФСР, Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и зоны БАМ. Очевидно, что как минимум две последние являются стержневыми и сегодня для российской экономики. Кроме того, в статье подчеркивалось, что программы по нечерноземной зоне и по зоне БАМ яв-

ляются межрайонными. Основной аналитический прием, использованный при исследовании проблем взаимодействия экономического районирования и программирования развития, — производство продукции, конкретное размещение объектов и определение связей между ними.

Много внимания было уделено взаимосвязям между целевыми комплексными программами и интегральным экономико-географическим районированием, которые проявляются как при определении структуры хозяйства, территориального состава и границ района, так и при планировании формирования и развития сочетания отраслей, включенных в программу. По результатам исследований авторы делают важный вывод о том, что это позволяет снизить уровень неизбежных противоречий между новыми и старыми специализациями, что важно учитывать при переходе к «инновационной экономике». Следовательно, основная цель интегрального районирования — обоснование специализации районов и территориальной организации их хозяйства.

В статье также отмечалось, что целевая программа не может быть реализована, если не будет проработан вопрос взаимодействия сочетаний производств, ее образующих, со всеми другими частями страны. Сегодня это звучит крайне актуально в условиях, когда стратегии федеральных округов, субъектов и муниципальных образований не согласованы между собой и со схемами территориального развития. Реализованные мегапроекты (саммит во Владивостоке, олимпиада в Сочи, чемпионат мира по футболу) также слабо проработаны с точки зрения интеграции в социально-экономическую среду страны в целом. Важнейшие проблемы при этом: распределение ресурсов общего значения между хозяйствующими субъектами, как входящими, так и не входящими в программу, обеспечение программируемых отраслей продукцией, не производимой, но потребляемой ими, формирование и развитие производственной и непроизводственной инфраструктуры.

Следовательно, сочетание отраслей программы по-разному будет вписываться в хозяйство районов страны. Сегодня мы можем этот подход проецировать на смену технологических укладов и получить надежный инструмент (включающий формализованные процедуры) прогнозирования и проектирования территориального развития.

Тогда же, в 1963 г., была предложена схема содержания научных исследований по разработке ФЦП, согласно которой:

- 1) выявляются и оцениваются элементы природно-ресурсного потенциала и их территориальные комплексы;
- 2) проводится анализ сложившейся территориальной организации хозяйства, ее эффективности;
- 3) намечаются целевые программы и пути развития хозяйства регионов;
- 4) выявляется система отраслей, определяющих достижения поставленных программных целей;
- 5) уточняются уровни, пропорции и сроки;
- 6) определяется конкретная пространственная привязка объектов программы.

Еще шесть лет спустя выходит сборник лекций Т.М. Калашниковой [6]. Посмотрим, на каких же проблемах она фокусировала внимание слушателей.

1. Проблемы объективности существования районов (ЭР как результат объективных процессов развития производительных сил), где она высказывает гипотезу о возможности их возникновения еще в докапиталистический период. В этом контексте сегодня актуальной становится проблема определения взаимосвязи формирования государственности и районообразования, в первую очередь на постсоветском и восточноевропейском пространстве.

2. Районообразующие факторы всегда были и остаются важнейшим элементом анализа структуры районов.

2.1. Производственные отношения, как влияющие на уровень, форму организации производительных сил ЭР, а также на специализацию хозяйства. Т.М. Калашникова приводит актуальную цитату из работы В.И. Ленина: «В развивающемся капиталистическом обществе особенно быстро возрастают те отрасли промышленности, которые изготавливают средства производства». Из этого очевиден факт нестандартного перехода в России и других постсоветских и восточноевропейских странах от индустриального социализма к постиндустриальному (деиндустриальному) капитализму с гипертрофией производства предметов личного потребления и услуг. Интересно и зеркальность процессов — у Ленина на Урале патриархальный уклад сдерживает развитие капитализма, а в Южном районе его развитию ничего не препятствует, сегодня все во многом наоборот. Производственные отношения влияют на все районообразующие факторы, но в первую очередь на географическое разделение труда.

2.2. Географическое разделение труда предполагает две стороны процесса: специализацию хозяйства и наличие (или отсутствие) экономических связей между специализирующимися территориями. Даже при кардинальных общественно-политических изменениях географическое разделение труда может сохраняться на протяжении многих десятилетий как унаследованное, что сегодня во многом мы и наблюдаем на постсоветском пространстве.

2.3. Техническая вооруженность хозяйства (говоря по-современному — уровень накопления капитала и его качество). Ее влияние сказывается в двух отношениях: во-первых, созданные материальные ценности (в рамках инновационной парадигмы — созданный технологический уклад) продолжают удерживать уже сложившуюся специализацию, даже при исчерпании условий, ее определивших. Например, ММК располагается в регионе, где отсутствует ресурсная база, существовавшая в прошлом. Во-вторых, развитие производительных сил (ПС) осуществляется лишь в соответствии с той частью накоплений, которую общество может выделить на расширенное воспроизводство, поэтому во многих регионах велика доля устаревших фондов и столь велик соблазн внешних заимствований.

2.4. Природные условия и природные ресурсы (или природно-ресурсный потенциал) в первую очередь влияют на специализацию. Здесь Калашникова прямо указывает на корректирующую роль проблем охраны природы.

2.5. Влияние национального фактора на формирование ЭР связано с тем, что районообразование и районирование производства происходят в пределах национальных государственных границ. Несовпадение подобных границ всегда провоцирует конфликты, что является типичным для межгосударственных и внутригосударственных отношений, во множестве проявляющихся на постсоветском и более широко на постсоциалистическом пространстве.

2.6. Трудовые ресурсы оказывают влияние как на специализацию, так и на уровень (можно добавить — на качество) развития ПС. Общий принцип: чем выше уровень энергообеспеченности района, тем ниже потребность в труде, и наоборот. Их дефицит или избыток — один из ведущих факторов миграционных процессов и их масштаба. При этом подчеркивается, что важны и демографическая структура трудовых ресурсов, и унаследованные навыки вместе с унаследованной специализацией.

2.7. Влияние правовых и государственных органов (то, что сегодня называют институтами) рассматривается в контексте идей желательности совмещения экономического и административного деления экономики для снятия противоречий, перевода на современную терминологию, между бюрократией (чиновниками) и бизнесом.

3. Формы организации производительных сил. Взаимосвязь производственных отношений с другими районообразующими факторами приводит к тому, что каждой социально-экономической формации присущи свои формы организации ПС. Этот идущий из прошлого тезис есть точный ответ на вопрос, чем отличается производственно-территориальный комплекс (сегодня принято писать ТПК) от кластера. В первом случае это планомерно подобранная совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных предприятий, за счет рациональной пространственной компоновки которых достигается дополнительный по сравнению со среднеотраслевым эффект, а во втором — это стихийно сконцентрированная на некоторой территории группа взаимосвязанных организаций — поставщиков продукции, комплектующих и специализированных услуг, инфраструктуры, перетока знаний, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.

4. Рассматривая формы организации производительных сил социалистических государств, Калашникова указывала, что реализация закона планомерного и пропорционального развития требует сбалансированности всех видов хозяйственной деятельности общества. При этом балансирование ЭР опирается на специализацию, поэтому она называла комплекс «высшим типом системы», понимая под этим прежде всего управляемую сбалансированность. Комплекс (по Калашниковой) — это: взаимообусловленное сочетание, а не простой набор производств; сочетание плановое, следовательно, он характерен преимущественно для социалистических стран; рациональное использование ресурсов территории (прежде всего человек и накопленные в районе материальные ценности); достижение необходимой пропорциональ-

ности между природными ресурсами и их использованием; целесообразное использование ЭГП. Комплексная организация ПС предполагает также рациональное расселение трудовых ресурсов. Кроме того, сама территориальная организация выступает как фактор производительности. Важно также учитывать, что для комплекса производство (как его внутреннее свойство) важнее обмена. И, разумеется, при капитализме экономическая эффективность проявляет себя не с точки зрения народного хозяйства, а с точки зрения частной инициативы [6, с. 18].

5. Интересны также лекции, посвященные формам организации производительных сил индустриально развитых капиталистических и развивающихся стран.

Во втором разделе Т.М. Калашникова рассматривает основные вопросы методики экономического районирования.

1. Излагая общую схему исследования, первоначально она рассматривает две формы народнохозяйственного баланса — межотраслевого стоимостного и межпродуктового натурального, подчеркивая, что именно последний представляет наибольший интерес для экономического районирования.

2. На следующем этапе определяются основные базы производства важнейших системообразующих видов продукции (топлива, энергии, конструкционных материалов и т.д.). Параллельно разрабатывается единая транспортная сеть и анализируются связи между базами (решается транспортная задача с использованием методов линейного программирования). По результатам производится процедура «грубого» (прикидочного) районирования.

3. На следующей итерации определяется организация ПС каждого ЭР, обеспечивающая максимальный эффект при заданных ограничениях по ресурсам. На этой стадии оцениваются факторы, определяющие эффективность ведения производства в зависимости от специфики района.

4. В заключении уточняются состав и границы района, а также решается проблема эффективности труда за счет соблюдения ряда условий:

4.1. комплексная разработка месторождений и комплексное использование сырья;

4.2. максимальное использование отходов;

4.3. комплексное использование трудовых ресурсов;

4.4. районный принцип организации энергетики;

4.5. комбинирование и кооперирование предприятий (формирование энергопроизводственных комплексов (ЭПЦ));

4.6. комплексная организация производственной, инженерной и социальной инфраструктуры.

5. Завершающими являются разделы, посвященные анализу территориальной структуры экономического района с опорой на ЭПЦ.

В третьем, заключительном разделе Калашникова в ряде лекций приводит обзор основных этапов истории экономического районирования в России — СССР.

В 1977 г. выходит очередная статья Т.М. Калашниковой [2], посвященная вопросам комбинирования хозяйства. В ней территориальная организация хозяйства страны и районов непосредственно связывалась с тремя проблемами: с углублением электрификации, магистрализацией транспорта, экономическим районированием. Районы должны представлять собой комбинированную систему хозяйства, построенную на принципе их максимальной общей работоспособности, т.е. на энергетическом принципе. Фактически речь идет о критической технологии как оси всего нового технологического уклада. В свою очередь, это предполагало: комбинирование хозяйства как способ организации труда, позволяющий добиться наибольшей его экономии; рассмотрение хозяйства, а не только материального производства (сегодня — не только услуг, но и реального сектора); постановку проблемы эффективности с точки зрения роста производительности труда. У современной России с ее в лучшем случае стабильным населением есть только один вариант экономического роста — за счет увеличения производительности труда в широком смысле этого термина.

В статье подчеркивается, что уже в первой пятилетке анализ проводился не только на макроуровне, но и применительно к локальным комплексам (вглубь) и межрайонным комплексам (вширь). И здесь роль государства совершенно очевидна: поддерживать то, что комплектуется, и вытеснять непрофильные специализации. Суть подхода (на примере Прибайкальского комплекса) формулируется примерно так: должна быть проведена географическая группировка предприятий на основе родственных технологических сочетаний, которые дополняются по линии взаимного обеспечения предприятий различными изделиями (а теперь и услугами) и производственной инфраструктурой. Тогда же говорилось и о формировании социальной инфраструктуры. Фактически это определение кластера за полвека до его появления в лексиконе западной науки. Особенно успешно на практике эти идеи были реализованы в годы Великой Отечественной войны при эвакуации и размещении тысяч предприятий в восточных районах страны. Комплексность стала важнейшим условием их эффективной высокопроизводительной работы.

В этой же статье Калашникова резко критиковала автаркический подход в районировании и территориальном комплексообразовании (П.М. Алампиев и др.) [2, с. 13] и ставила проблему необходимости тщательной проработки вопросов о целесообразной территориальной организации всей сферы обслуживания, управления [2, с. 15]. Она обращала внимание и на то, что технико-экономическая эффективность ТОПС в их взаимодействии с природными системами является лишь частью задачи определения социально-экономической эффективности. Производственные отношения (институты) выступают формой функционирования и развития производительных сил. И сегодня многие авторы (В.Ю. Малов, Ю.С. Ершов, В.Д. Ионов), говоря о сложности согласования интересов государства, регионов и частных компаний, отмечают, что это, в свою очередь, порождает

изменение сроков и масштаба реализации в первую очередь инфраструктурных проектов, а внутри них — транспортных. Они делают вывод о необходимости разработки комплексных программ развития регионов, а также оценки проектов на базе использования народнохозяйственных пространственных моделей. Для регионов нового освоения целесообразно возвращение к практике территориально-производственного подхода советского периода.

В 1978 г. Т.М. Калашникова публикует статью «Смена логического строя экономической географии», в которой показывает, как изменение естественно-исторического и социокультурного контекста влияет на направленность научного поиска [6].

Первая половина XX в. — время напряженного противостояния между основными школами экономической географии.

В имперской России были три главных направления развития экономической географии:

- 1) отраслево-статистическая школа В.Э. Дэна («статистики»); основной метод — статистический анализ отраслей;
- 2) районно-страноведческая школа С.В. Берштейна-Когана («страноведы»); основной метод — анализ районов и взаимодействия между ними;
- 3) районная школа П.П. Семенова-Тян-Шанского; основной метод — анализ районов.

Они менее утилитарны и более академичны в сравнении с районной школой Баранского — Колосовского, которая формировалась практиками. В итоге господствующую позицию заняла районная школа Баранского — Колосовского («советская районная школа»). Переняв многое у своих предшественников, она отличалась комплексным подходом, широко используя системный метод. Ее важное отличие — синтез природы, хозяйства и человека. Это была довольно острая проблема на тот момент. Одни авторы при районировании выносили природные факторы за скобки. Другие, наоборот, не обращали внимания на хозяйственные особенности территории.

Сами истоки советской районной школы лежат в создании плана ГОЭЛРО (Г.М. Кржижановский) и работе Госплана СССР по разработке экономического районирования страны (И.Г. Александров). Конструктивный подход и широкое использование инструментов прогнозирования были свойственны школе еще на этапе своего рождения.

Второй этап развития связан с Н.Н. Баранским и Н.Н. Колосовским. В 1934 г. выходит знаковая книга Н.Н. Баранского: «География СССР по областям Госплана». Примерно в это же время Н.Н. Колосовский работает над проектированием Прибалтийского производственно-территориального комплекса, где впервые он применял метод энергопроизводственных циклов.

Из четырех отцов-основателей только Н.Н. Баранский имел экономическое образование. Г.М. Кржижановский — инженер-технолог, И.Г. Александров и Н.Н. Колосовский — инженеры-путейцы. Свежий инженерный взгляд

со стороны помог по-новому посмотреть на те вопросы, которые стояли перед географической наукой в период активной индустриализации и формирования планового хозяйства страны. Это было важным конкурентным преимуществом школы.

В процессе формирования школы сложилось так называемое «левое направление», трактовавшее экономическую географию как науку по изучению «расстановки классовых сил» в районах СССР для построения стратегии и тактики борьбы рабочего класса в деле создания социалистической экономики. В советское время к «левакам» относились довольно холодно, направление считалось несколько маргинальным.

Метод энергопроизводственных циклов является одной из уникальных разработок советской районной школы. По своей сути он очень близок к идее кластеров М. Портера. В основе обеих концепций — экономия на масштабе за счет кооперации. Только М. Портер рассматривает эти процессы на примере мелких фирм в условиях рыночной экономики, а Н.Н. Колосовский — на примере крупных предприятий планового хозяйства.

В конечном счете районная школа столкнулась с новыми вызовами, связанными с развитием непроизводственной сферы. Появились новые проблемы — например, дробное районирование для размещения объектов сферы услуг, в первую очередь социальной инфраструктуры.

С таким методическим багажом, куда входили комплексный подход и системный анализ, она имела все шансы на «перезагрузку» — концептуальных барьеров здесь не было, еще Н.Н. Баранский позиционировал в качестве объекта исследования нового направления не материальное производство, но экономику в целом, а также важность учета всех компонентов в системе «природа — человек — общество» (вспомним известное: «Человека забыли!»). Однако отсутствие спроса на полномасштабные (сопоставимые с теми, что были в эпоху индустриализации) исследования непроизводственной сферы со стороны государства во второй половине XX в. так и не позволили адаптироваться школе к новым реалиям. От себя добавим, что и постсоветская эпоха такого запроса не сделала.

Т.М. Калашникова была не только крупным ученым, но и педагогом. В рамках читаемых ею курсов она старалась проводить идеи районирования как базис всей системы экономико-географической подготовки. Так, в руководстве по проведению семинаров [4] она вновь обращала внимание на экономическую целесообразность развития небольших и малых предприятий, которая обуславливается возможностью быстрого приспособления в содружестве с государственными предприятиями к производству мелкосерийной продукции; более полным использованием местного, вторичного сырья и отходов, трудовых ресурсов; эффективностью удовлетворения потребностей трудящихся; оперативностью реакции на потребности населения; лучшим удовлетворением индивидуальных вкусов потребителей; быстрым повышением производительности труда; получением населением дополнительных источников благ.

Годом позже [3] Калашникова пишет, что эффективность ЭР должна рассматриваться как в социально-экономическом, так и в технико-экономическом плане: первый отражает процесс в экономике в целом, а второй — в его производственной сфере. В эпоху НТР особенно важно учитывать технико-экономическую эффективность (ТЭЭ) как оценку результативности функционирования и развития производственной сферы района при выполнении общегосударственных задач. Тогда задача каждого предприятия — обеспечить эффективность всей системы. Иными словами, ориентация на корпоративную эффективность (анализ эффективности размещения одного предприятия) неминуемо приведет к неверным выводам. В таком контексте критерии и показатели ТЭЭ должны отражать пропорции между природными ресурсами и их использованием; территориальными ресурсами и их использованием; основными производственными фондами и их использованием; текущими затратами на производственную деятельность в зависимости от вариантов размещения, т.е. факторы производительности. При этом Калашникова особо указывала на то, что основной показатель — это экономия затрат в зависимости от рациональной территориальной организации производительных сил.

Таким образом, и в позднеперестроечный период Т.М. Калашникова оставалась на позиции абсолютных преимуществ территориального комплексирования, ориентированного на достижение региональной эффективности, в сравнении с индивидуально оцениваемой эффективностью при размещении отдельных предприятий.

Литература

1. *Большаков П.Н., Калашникова Т.М., Крючков В.Г., Нефедова В.Б., Шкирина А.И.* Пути использования интегрального экономического района при решении целевых комплексных программ // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. 1963. № 2. С. 22–26.
2. *Калашникова Т.М.* Вестник Моск. ун-та. Серия 5. 1977. № 5. С. 11–16.
3. *Калашникова Т.М.* Проблемы эффективности территориальной организации производительных сил социалистических стран. М.: МГУ, 1989.
4. *Калашникова Т.М.* Руководство по проведению семинаров по темам: предприятия (объединения) и кооперативов в отраслевом и территориальном планировании. М.: МГУ, 1988.
5. *Калашникова Т.М.* Смена логического строя экономической географии // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. 1978. № 5. С. 3–10.
6. *Калашникова Т.М.* Экономическое районирование. Лекции. М.: Изд-во МГУ, 1969.
7. *Саушкин Ю.Г., Калашникова Т.М., Лебедева В.П.* Экономический район как метод исследования хозяйственных явлений. Научные доклады высшей школы // Геолого-географические науки. 1958. № 1. С. 101–114.

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ РАБОТ Т.М. КАЛАШНИКОВОЙ

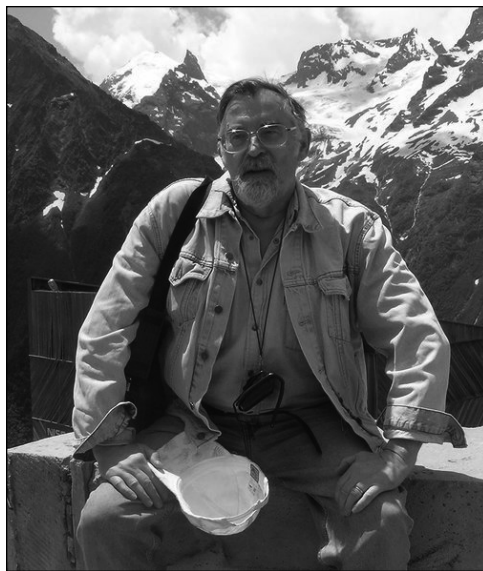
*Подготовлена ученым секретарем кафедры экономической
и социальной географии России географического факультета МГУ
Н.Ю. Беспрозванным*

- Экономическое районирование как метод исследования хозяйственных явлений. Научные доклады высшей школы // Геолого-географические науки. 1958. № 1. С. 101–113 (совм. с Ю.Г. Саушкиным, В.П. Лебедевым).
- Экономико-географическая характеристика Севера СССР. Лекция / под ред. Ю.Г. Саушкина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. 40 с.
- О районообразующих факторах // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1967. № 3. С. 49–53.
- Экономическое районирование. Лекции для студентов вечернего и заочного отделений V курса географических факультетов гос. ун-тов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. 104 с.
- Производственно-территориальный комплекс как сложная территориальная система. Учебно-методич. пособие. М.: Геогр. ф-т МГУ, 1970. 59 с. с табл.
- Направление исследований эффективности территориальной организации производительных сил экономического района // Территориальные производственные комплексы // Вопросы географии. Сб. 80. М.: Мысль, 1970. С. 80–89.
- Н.Н. Колосовский, его научные и педагогические взгляды. Учебное пособие / под ред. А.С. Соловьева. М.: Геогр. ф-т МГУ, 1970. 64 с.
- Современные проблемы теории экономического районирования в свете ленинских идей // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1970. № 2. С. 52–59.
- Ленинские идеи о территориальном планировании и их значение для решения современных задач экономической географии // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1970. № 6. С. 49–55.
- Ред.:* Территориальные системы производительных сил. М.: Мысль, 1971.
- 50 лет Госплана СССР и территориальное планирование в Советском Союзе // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1971. № 3. С. 12–18.
- Проблемы прогнозирования экономических районов и районы пионерного освоения // Экономическая география и территориальное планирование // Вопросы географии. Сб. 90. М.: Мысль, 1972. С. 86–96 (совм. с О.А. Изюмским).
- Ред.:* Методы изучения народнохозяйственных территориальных комплексов экономических районов. М., 1973.
- Межрайонные связи СССР // Экономическая география СССР. Союзные республики (кроме РСФСР). М.: Просвещение, 1974. С. 296–306.
- Территориальный аспект организации производительных сил СССР за 60 лет Советской власти СССР // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1977. № 5. С. 11–16 (совм. с А.Т. Хрущевым).
- Смена логического строя экономической географии (1917–1934) // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1978. № 5. С. 3–10.

- Система моделей территориальной организации районного производственного комплекса / под ред. Ю.Г. Саушкина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. 80 с. (совм. с В.М. Соковым, А.А. Перцевой, А.Р. Беденковым).
- Социальные аспекты хозяйственных территориальных комплексов в СССР // Экономическая и социальная география // Вопросы географии. Сб. 115. М.: Мысль, 1980. С. 100–109.
- Развитие идей советской районной экономико-географической школы учеными социалистического Вьетнама // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1981. № 4. С. 35–41.
- К 90-летию Николая Николаевича Колосовского // География в школе. 1982. № 1. С. 20–21.
- Экономическое районирование: Учеб. пособие для студентов геогр. спец. вузов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. 216 с.
- Программа курса «Экономическое районирование (теория и практика)» // Программы спецкурсов специализации «Экономическая география». Для студентов геогр. факультетов гос. ун-тов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. С. 14–25.
- Пророчество без чудес: К 90-летию Н.Н. Колосовского. М.: Мысль, 1983. 138 с., ил. (Сер. Замечательные географы и путешественники).
- Научно-технический прогресс и методологические проблемы современной экономической географии // География хозяйства стран — членов СЭВ в условиях интеграции // Вопросы географии. Сб. 122. М.: Мысль, 1984. С. 64–77.
- Метод изучения внутренней территориальной структуры хозяйства узлов // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1986. № 5. С. 28–34 (совм. с А.Н. Замятиним).
- Экономическое районирование // География в Московском университете / под ред. Г.И. Рычагова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1988. С. 138–145.
- Развитие теории экономического районирования СССР // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1988. № 4. С. 9–15.
- Проблемы эффективности территориальной организации производительных сил экономических районов социалистических стран. М., 1989. 17 с.
- Территориальная организация хозяйства в современных условиях. М., 1990.
- Исследования Н.Н. Колосовского в свете современных тенденций развития хозяйства в СССР // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1990. № 4. С. 3–9 (совм. с А.И. Шкириной).
- Основной вопрос общественной географии и ленинский подход к организации хозяйства СССР // Вестник Моск. ун-та. Серия 5. География. 1991. № 2. С. 29–36 (совм. с Г.К. Бекмагамбетовой).
- Экономико-географическое районирование: Учеб. пособие. Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Геогр. ф-т. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. 53 с.
- Районные территориальные системы населения и хозяйства // Экономическая и социальная география России: Учебник для вузов. М.: Дрофа, 2001. С. 362–375.
- Северо-Западный район // Экономическая и социальная география России: Учебник для вузов. М.: Дрофа, 2001. С. 472–489.
- Северный район // Экономическая и социальная география России: Учебник для вузов. М.: Дрофа, 2001. С. 490–512.

ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА Л.В. СМИРНЯГИНА (03.04.1935 — 03.12.2016)

Леонид Викторович Смирнягин родился в Москве. Окончил кафедру экономической географии капиталистических и развивающихся стран географического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Кандидат географических наук (1969 г.), доктор географических наук (2006 г.), тема докторской диссертации: «Районирование общества: теория, методология, практика (на материалах США)». Работал в институтах АН СССР, с 1976 г. — на географическом факультете МГУ, в 2015–2016 гг. — ведущий научный сотрудник НИУ ВШЭ. Член Президентского совета (1993–2000 гг.), начальник отдела региональных проблем Аналитического управления Администрации Президента Российской Федерации (1994–1998 гг.). Автор более 250 научных публикаций, в том числе 12 монографий, по вопросам социально-экономической и политической географии, федерализма, региональной политики, политологии. Награжден орденом Почета.



*Северный Кавказ, 2008 г.
(из сборника, посвященного памяти
Л.В. Смирнягина, составители Л. Никонова,
С. Павлюк, Е. Сегал, А. Симонян; М., 2017)*

ЧИТАЯ СМИРНЯГИНА (ВМЕСТО ПОСЛЕСЛОВИЯ)

И. Бусыгина, В. Климанов, А. Новиков, А. Титков, А. Чонка. Л.В. Смирнягин. Общественная география. Федерализм. Регионализм. Публикации 1989–2005 годов / под ред. В.В. Климанова. М.: КомКнига, 2005. С. 460–462.

Общий жанр представленного сборника трудно описать в рамках строго научной лексики. Полноценные научные статьи, публицистические тексты, интервью, записи устных выступлений — все они, несмотря на разнообразие тем и форматов, объединены ярким и неповторимым авторским стилем, все по-своему отражают особенности времени их создания. В сборнике наверня-

ка есть нечто такое, что при буквальном прочтении может ускользнуть от читателя, создав то ли чувство незавершенности, то ли смутное ощущение недопонимания. Такое, скорее всего, не случится с теми, кто знает автора лично или хотя бы просто принадлежит к сообществу профессиональных географов — не слишком широкому, даже немного аристократичному. Остальных все-таки имеет смысл предупредить, хотя бы и в самый последний момент, уже в послесловии.

Дело в том, что тематика общественной географии, федерализма и регионализма — всего лишь повод, чтобы оттенить *географическое пространство* — второго главного героя книги, которому в современном гуманитарном знании если и отводится какое-нибудь место, то это, как правило, запыленная книжная полка неподалеку от путевых эпопей Ганзелки и Зигмунда или картографический архив с ворохом пронумерованных портуланов и лоций.

Обсуждать, что такое географическое пространство, вне связи с содержанием сборника почти не имеет смысла: именно на его страницах схоластическая категория, едва ли не тождественная «вселенной» и в этом качестве, по сути, ничего не означающая, обретает совершенно конкретный смысл, становится одушевленной и социально значимой.

Во всех своих конкретных проявлениях, будь то административно-территориальное деление, структура расселения или рисунок трудовых маятниковых миграций, географическое пространство в изложении Леонида Викторовича есть *общественная ценность*, которая, в свою очередь, оказывается измерением таких важных для человека понятий, как политическая и гражданская свобода, социальная справедливость или свободное время.

Этический заряд содержания книги в конце концов приводит к мысли, что хорошо знать географию необходимо в том числе и прежде всего для того, чтобы уметь от нее вовремя освободиться, не поддаться тоталитарной эстетике географической карты, госплановскому или геополитическому стремлению свести весь мир, все окружающее к жестким однозначным схемам, а если не сводится — тем хуже для всего окружающего.

В подходе Л.В. Смирнягина, наоборот, крайне важно — «страшно важно», как сказал бы он сам, или нет, даже «чудовишно важно» — воспринимать любое общественное явление, общество в целом во всей его полноте, иногда трудно уловимой и противоречивой. «Сложным объектам — гибкая методика!» — повторяет он все новым и новым поколениям студентов, слушающим его лекции по основам типологии. Чем сложнее, тем гибче — не надо разрезать «медузу» общественной жизни на слишком правильные квадратики заранее заданных жестких и единообразных признаков. Критерии выделения регионов должны быть подходящими к каждому конкретному случаю, быть «плавающими» от района к району. Для одной части страны основную роль может играть одна группа признаков, для другой — совсем другая. Более того, даже для одного района признаки, ограничивающие его от разных соседей, могут быть различными. Сетка районов не должна быть слишком жесткой, не должна быть одномерной, одноуровневой, а должна быть такой, чтобы в

нее можно было включать районы самых разных масштабов и разной степени выраженности. В ней обязательно нужно предусмотреть возможные лакуны — разрывы в районной сетке, части территорий, которые не заслуживают названия «района», такие, где отсутствуют региональная целостность и специфика. Обнаруживаешь подобную территорию — принимай ее такой, как она есть, не надо пытаться любой ценой втиснуть в районную сетку всю территорию.

Такие установки были представлены и применены в монографии «Районы США: портрет современной Америки», изданной в 1989 г., — образцовой работе по районированию общества зарубежной страны. Трудно даже представить («несусветно трудно» — слышится за кадром голос Леонида Викторовича), что автор «Районов США» в первый раз оказался в стране, которой столько занимался, только в конце 1980-х годов, на третьем десятке своей научной жизни. Приехать — и сразу же поразить американцев знанием мельчайших деталей их топографии, сети дорог и расселения, культурных особенностей каждого закоулка. «Районы» ничуть не похожи на абстрактную компиляцию, составленную бесстрастным наблюдателем из другого полушария, наоборот, они оставляют впечатление книги человека, исходившего и изъездившего все дороги изучаемой страны. Потом, в девяностые и двухтысячные, поездок по Америке стало много — вокруг, из конца в конец, крест-накрест и наискосок. Но километраж, который он наездил по России, все равно гораздо больше — в десятки и десятки раз.

Каждое лето — каждые июнь и июль — все другие дела в сторону: летняя практика со студентами кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Опять автобус, подпрыгивающий на проселочной дороге где-нибудь между Борисоглебском и Урюпинском или между Сарапулом и Малмыжем — там, где «происходит размыкание дорожной системы на границах регионов», «растет и развивается местная самобытность, локальный патриотизм». И так каждый год — вот уже двадцать седьмой, двадцать восьмой, двадцать девятый... На одном из поворотов, самом красивом, с видом на все окрестные поля, леса и пригорки, автобус останавливается, Леонид Викторович высаживает всех, чтобы осмотрелись как следует, и торжественно-торжественно говорит: «Смотрите и запомните, какую красивую Родину вам подарил ваш преподаватель!» Вот уже следующая остановка, опять красота («невообразимая! душераздирающая!»), невозможно удержаться и еще раз не сказать: «Смотрите, дети, какую красивую Родину!..» А потом на третьей, на четвертой... Студенты смеются, потом начинают недовольно ворчать, но запоминают этот момент надолго, на всю жизнь.

Маршрутная практика — не только удовольствие, она бывает трудной и изматывающей. Студенты «зарубежки», хрупкие мальчики и девочки, иногда не выдерживают, «отключаются». Л.В. Смирнягин даст фору любому студенту, всегда отстаивает вахту от и до; его энергии можно позавидовать. Прощлую свою круглую дату, в 1995 г., он встречал в дурашливой американской

бейсболке с надписью «I am not sixty but eighteen plus 42 year experience» — было очевидно, что она подходит ему как никакая другая.

На занятиях Смирнягин такой же — зажигательный, никогда — сухой или скучный; он из тех, чьи лекции любят и слушают. Умеет слушать и сам Леонид Викторович, слушать, запоминать и подхватывать идеи других — так, что при этом приоритет автора находки всегда уважается, часто даже подчеркнуто. Встретить в текстах Л.В. Смирнягина, представленных в этом сборнике или не вошедших в него, ссылки на Достоевского, Дэвида Харви и затем на кого-то из студентов или аспирантов, придумавших или сосчитавших что-то примечательное, — обычное дело.

Внимание к чужим находкам, желание сохранить их, не дать затеряться заставляют Смирнягина заниматься перепечаткой старых, но по-прежнему важных работ других авторов, когда-то выходивших в редких, малоизвестных изданиях, сохранившихся в считанных экземплярах. «К методологии районирования» Б. Книповича и «Типология экономических микрорайонов» Е. Лейзеровича — первые в серии переизданий, затеянных издательством «Трилобит», во главе которого все тот же Л.В. Смирнягин. Сама эта древняя ракушка, ставшая названием издательства, тоже «родом» из его лекций по типологии.

Долго и тщательно разрабатывать свои идеи, шлифовать их до полной гладкости, размешивать, пока не загустеют, — все это, пожалуй, не в характере Леонида Викторовича. Ему больше нравится разбрасывать вокруг конфетти из красивых идей — таких, чтобы мир заиграл новыми красками. Разбрасывать часто, щедро и без счета, подобно некрасовскому сеятелю, однажды нарисованному смелой рукой Остапа Бендера («ужасающее сравнение», «чушь несусветная» — скажет здесь Л.В. и будет прав). Ему нужна среда, восприимчивая к новым, свежим мыслям, способная принять их, развить и применить к жизни, — студенты, интеллектуалы, просто небезразличные люди, готовые слушать.

В девяностые годы, особенно в первой их половине, создавалось впечатление, что именно сейчас идеи Л.В. Смирнягина нужны и востребованы как никогда. Тогда можно было, включив радиоточку на кухне, услышать, как знакомые фразы, привычные по лекциям и семинарам Леонида Викторовича, тщательно и с выражением выговаривает своим зычным голосом президент Ельцин в выступлении перед страной. Стратегия регионального развития России, проект создания 20–30 федеральных округов, программа выделения помощи депрессивным регионам, другие проекты, казалось, могут повернуть страну к лучшему — да, наверное, и повернули, насколько смогли. «Лицо, близкое к кругу принимающих политические решения» — так называл себя (как всегда, частично в шутку, частично всерьез) Леонид Викторович в те годы. Потом пришли другие времена, другие политики — изменилась страна, изменились люди, но Л.В. Смирнягин остается самим собой. Тексты Смирнягина похожи на него. Его просветительские статьи и выступления никак нельзя назвать дидактическими, в них напрочь отсутствует дух проповеди.

Настоящая партитура допускает свободу интерпретации и приглашает к спору. Активная точка зрения автора не указывает направления мысли, а провоцирует к размышлениям и возражениям, рождает интеллектуальный поединок. Не зря «provocative» — одно из любимых слов Леонида Викторовича, и если он хвалит чье-либо выступление, то редко упускает случай сказать, что оно было «по-настоящему провокативным», если, конечно, оно заслуживает такого определения. Работы Л.В. Смирнягина чем-то сродни любимым старым мультфильмам, где немалую роль, помимо сюжета, играет авторский голос, — такие тексты хочется не просто читать, но читать с выражением, разыгрывая роли и смакуя его интонации. О. Мандельштам когда-то говорил про «Божественную комедию» Данте, что для того, чтобы понять ее как следует, нужно запастись парой добротных башмаков с толстыми подошвами на гвоздях — строй поэмы точно отвечает ритму, отбиваемому ногами путника на горных тропах. Паустовский советовал читать Гомера на берегу моря, под плеск волн, которые с шумом набегают и вдруг замолкают — и короткая тишина до следующей волны. Тому же, кто собирается прочесть Смирнягина, нужно быть любителем оперы или классических декламаций.

Кто знает, тот не удивляется, встретив в его текстах что-нибудь про «чудовищные контрасты» или «душераздирающие противоречия», видит здесь не алармизм и не чернуху, а что-то вроде значка в партитуре, показывающего, в какой тональности, с каким выражением нужно это прочитывать, про себя или даже вслух. Чернуха и алармизм — совсем не для Л.В. Смирнягина, слишком мрачный и слишком критический взгляд на мироздание он считает выражением «напускного юношеского цинизма». Сам он, скорее, из тех, кого в Англии, а некогда, говорят, и в Америке называли старыми вигами, — всегда немного романтиков, верящих в конечную справедливость. Наверное, не случайно, что тема справедливости, территориальной и любой другой, значит для Л.В. Смирнягина так много, и представляемый сборник открывается статьей именно на эту тему.

Набор тем, интересующих любого автора, всегда не случаен. Не зря, к примеру, в книге так много места («колоссальное место, львиная доля!») посвящено федерализму — самому «географическому» из всех видов государственных устройств, при котором делается попытка решить коренные для государства вопросы с помощью особого подхода к территории. Автор сборника принадлежит к почтенной гуманитарной традиции, которая трактует федерализм как форму правления, при которой принципы общественного самоуправления выше принципов суверенитета, как «демократию в пространстве» — это определение Томаса Джефферсона автор повторял столько раз, сколько нужно было. В рамках данной традиции принято считать, что одна ветвь политической власти нужна для сдерживания другой, а состязание властей друг с другом есть важная политическая ценность, которая приводит к более глубокому пониманию общественной жизни и общественных интересов. Недаром Адам Смит говорил, что чувство товарищества есть основа гражданского общества — еще одно понятие, существенно важное для Леонида

Викторовича. Желая подначить кого-нибудь из своих знакомых, Смирнягин запросто может спросить: «А есть ли у Вас АЖП?» «Это значит, — объясняет он после секундного недоумения, — активная жизненная позиция». Сам он, по большому счету, на их месте вряд ли затруднился бы с ответом — есть, и подтверждение этому находится чуть ли не на каждой странице сборника.

Многое из представленного в сборнике не требует каких-либо дополнительных пояснений, настолько прочно оно вошло в профессиональный обиход, в привычный набор идей и инструментов, Вряд ли кто-нибудь из социогеографов ни разу не слышал про аспатиальность русской культуры, которая на редкость («колоссальным, чудовищным образом!») равнодушна к пространству и к расстояниям, или тем более о том, что «на аэрофотоснимках хорошо видно, как дорожная система размыкается на границах регионов». В книге собрано множество идей и наблюдений, с которыми можно спорить, можно не соглашаться, но уже не получится не знать или не замечать. «А вы говорите...» — сказал бы здесь Л.В. с полным на то правом. Лучше и не скажешь!

А. Лавров, 2018 г.

ПОСТСКРИПТУМ: РАБОТАЯ СО СМИРНЯГИНЫМ

Мне не довелось учиться у Леонида Викторовича — он преподавал на другой кафедре, и, к сожалению, тогда никто не посоветовал походить на его лекции «просто так». Но познакомился я с ним в стенах МГУ на одном из научных семинаров географического факультета по вопросам региональной политики в конце 1993 г. — в ходе достаточно острой полемики по «провокативному», как сказал бы Леонид Викторович, моему выступлению. Оглядываясь назад, могу только еще раз восхититься добродушием и чувством юмора Л.В., как его называли коллеги и ученики, к коим мне повезло скоро примкнуть, который ограничился самой мягкой критикой моих совсем незрелых идей по поводу региональной политики вообще и межбюджетных отношений в частности.

Тем не менее что-то, видимо, привлекло внимание Л.В., потому что через полгода, в июне 1994 г., незнакомый голос произнес в телефоне: «Добрый вечер, это некто Смирнягин (Л.В. часто так представлялся, наверное, немного иронизируя над своей чрезвычайно высокой цитируемостью в СМИ. — *Примеч. А. Л.*) Хочу пригласить Вас работать у меня в Аналитическом центре Президента». Только сегодня я понимаю, как мне повезло, а тогда даже набрался нахальства выпросить разрешения выйти на работу через месяц. Но месяц быстро прошел, и вместо вольготной жизни «околонаучного эксперта» началась государственная служба — и сразу не где-нибудь, а на «самОй» Старой площади с еще сохранившейся аурой ЦК КПСС.

Первое время я и, видимо, мои коллеги, в основном выпускники кафедры экономической и политической географии капиталистических и развивающихся стран («зарубежки», как ее называли на факультете) — ученики Л.В., робели, однако неожиданно для нас период адаптации прошел очень быстро, и, как я сейчас понимаю, по двум причинам. Во-первых, Евгений Григорьевич Ясин, один из крупнейших советских и российских экономистов, создатель и руководитель Аналитического центра, пригласил в него известных и авторитетных ученых, которые, в свою очередь, привели своих коллег и учеников, т.е. с самого начала возникла команда с «академико-экспертной» атмосферой. Во-вторых, наш непосредственный руководитель, начальник отдела региональных проблем Л.В. относился к нам не как к подчиненным, а как к коллегам и, по крайней мере частично, к ученикам, вместе с нами постигая азы «государевой службы».

Л.В. и сам не был (и никогда не хотел становиться) «опытным чиновником», и, возможно, именно поэтому его, как и других ключевых сотрудников Центра, и пригласили туда на работу. Но он великолепно умел кратко, емко, ярко, интересно и доступно сформулировать, описать и «презентовать» (вплоть до подготовки тезисов для «лиц, принимающих решения») свои идеи. И за неполных три года совместной работы хотя бы в какой-то степени научил нас — не словами, а буквально на своем примере, — как это надо делать, причем не только в формальной, но и в неформальной обстановке.

Так, в январе 1995 г. Леонид Викторович взял меня с собой в мою первую официальную заграничную командировку в Канаду для «обмена опытом» федерализма. Разумеется, Л.В. сразу «взял процесс в свои руки», поразив и российских, и канадских чиновников и экспертов пониманием сути и деталей не только российского, но и канадского федерализма. На завершающей семинар дружеской встрече наш идейный вождь, как всегда артистично, с паузами в нужных местах, произнес следующий тост: «Как мы все наглядно убедились в ходе семинара, российский и канадский федерализм очень далеки друг от друга. *(Пауза. Общая растерянность)* Более того, они далеки настолько, насколько это возможно. *(Нараствание растерянности)* И мы должны быть рады этому! *(Переход растерянности в недоумение)* Потому что с сегодняшнего дня единственная возможность, которая у нас есть, — это становиться ближе друг к другу! *(Радостное оживление, аплодисменты)*». Думаю, что этот вывод мог бы стать самым подходящим для подведения итогов популярных в то время (и вполне эффективных) семинаров по «обмену опытом».

В этой же поездке произошло еще одно событие, подчеркнувшее другую яркую черту Л.В. — неумное и искренне «географическое любопытство», стремление посетить как можно больше мест и все увидеть своими глазами. В замечательном сборнике воспоминаний о Л.В., подготовленном его друзьями и учениками, этому приведено множество примеров, в том числе о посещении Л.В. во главе группы своих учеников в 2016 г. «самого красивого места на Земле — озера Вьедма» (Южная Патагония, Аргентина). Добавлю к ним и свою историю.

Как только Л.В. узнал, что часть программы будет проходить в городке Банфф, расположенном в глубине Скалистых гор провинции Альберта, он сразу начал говорить о том, что мы будем всего в 100 километрах от «самого красивого горного озера на Земле — озера Луизы». Организаторы поездки, да и некоторые участники не очень-то хотели менять программу, ехать «еще дальше в глушь», но Л.В. был настойчив и убедителен — и, как всегда, оказался прав! Два часа дороги через завораживающие виды заснеженных гор пролетели, как одно мгновение, и мы оказались на берегу расположенного в глубокой впадине и окруженного ослепительными горными вершинами озера. Всплеск эмоций был таким ярким, что вся наша группа, включая канадцев, по идее и под руководством Л.В. «вытоптала» на покрытом снегом льду озера выражающую наше восхищение шутливую (и на грани приличия) надпись, которой затем смогли любоваться с веранды небольшого отеля за бокалом глнтвейна.

А вечером канадские коллеги пригласили мужскую часть делегации посетить самое популярное в то время среди нефтяников провинции Альберта, скажем так, кабаре в городе Калгари. Уставший и, видимо, переполненный впечатлениями Л.В. отказался, чем, естественно, всех немного огорчил, но мероприятие прошло на высоком идейно-художественном уровне, и утром Л.В. был встречен словами: «Леонид Викторович, а надпись-то переносится!» Л.В. весь день переживал, что пропустил посещение такого примечательного места (а его к тому же по-дружески подначивали), и успокоился, только когда нашел решение — поручил мне сходить с ним туда еще раз. Там Л.В. тоже очень понравилось, и он согласился с «переносом надписи». Ну, а я оказался единственным членом делегации, который дважды посетил одно и то же представление, причем, несмотря на его полную идентичность, в компании с Л.В. оказалось веселее!

Не сомневаюсь, что все, кому посчастливилось знать Леонида Викторовича, «с ходу» приведут множество примеров его искрометного юмора, жизнелюбия, общительности, обаяния, огромной эрудиции и, безусловно, глубочайшего профессионализма, таланта преподавателя (на лекции которого ходили не только студенты, но и их родители) и любви к географии — «самой гуманитарной среди естественных и самой естественной среди гуманитарных наук», как часто говорил Л.В.

Леонид Викторович был настоящим знатоком своего дела, носителем даже не отдельных идей, а целостной, последовательной, логичной и потому чрезвычайно убедительной идеологии общественной географии, федерализма и регионализма. Не все, что тогда обсуждалось и предлагалось, было реализовано, но в своей основе российский федерализм и российская региональная политика опираются на эту очень прочную идеологию. Конечно, нынешнее состояние российского федерализма, региональной политики и межбюджетных отношений есть за что критиковать (но по возможности конструктивно, как это всегда делал Л.В., причем в отношении куда более далекой от его идеологии практики, чем сейчас), однако в большинстве своем — именно за отклонения от этой идеологии или за непоследовательность

ее реализации. Я убежден, что потенциал научного и публицистического наследия — или школы — Л.В. Смирнягина остается актуальным.

Надеюсь, приводимые ниже примеры публикаций позволят почувствовать глубину идей и уникальный стиль профессора Л.В. Смирнягина.

«ПОРТРЕТ» РЕГИОНА

Предпринимательский климат регионов России:
География России для инвесторов и предпринимателей.
М.: Начала-пресс, 1997

Наряду с расчетом различных рейтингов и оценкой рисков для понимания предпринимательского климата того или иного региона необходимо иметь его «портрет» — по возможности целостное описание его исторической судьбы, географической, экономической и социально-политической специфики, нынешних проблем и перспектив развития.

Выработать общие рекомендации для написания таких «портретов» довольно сложно. «Портрет» региона, как и портрет человека, — штучная работа, отражающая индивидуальность его автора.

Разумеется, любой «портрет» региона значительно более субъективен, чем формальные рейтинги и оценки рисков. Но тем он и интересен (хороший портрет человека почти всегда говорит о нем больше, чем фотография). Выполненный на должном уровне «портрет» региона дает крайне ценную информацию, которую практически невозможно получить из других источников. Он помогает ощутить «дух» региона, лучше понять его жителей, волнующие их проблемы, оценить возможные пути развития региона, его роль и место в стране.

Приведем несколько примеров таких «портретов».

Дальний Восток

Восточную часть России принято называть Дальним Востоком, потому что она удалена от столицы (да и вообще от Европейской части страны) на 10 тыс. км — расстояние неслыханное для любого другого государства. Однако Дальний Восток вместе с Забайкальем занимает более 6 тыс. кв. км — а это почти что половина (!) территории России, это почти вдвое больше пресловутой Европейской части России. Так что это еще надо посмотреть, кто от кого удален, кого называть словом «Дальний».

Правда, здесь живут всего 7,5 млн человек — меньше, чем в небольшом по площади Черноземном центре европейской России. Из-за малолюдья жители расселены здесь в основном очагами, возле сгустков природных ресурсов, и лишь вдоль южных границ расселение приобретает сплошной характер.

Такая резкая противоречивость черт становится родимым пятном Дальнего Востока, она проявляется буквально во всем. Регион выходит широким фронтом на океан, его морские границы втрое длиннее сухопутных границ с Восточной Сибирью — единственным регионом России, с которым он граничит. Казалось бы, Дальний Восток прекрасно обеспечен морскими коммуникациями. По обилию бухт и гаваней на его берегах, длине береговой линии, если учесть и моря Северного Ледовитого океана, Дальний Восток не знает себе равных в России. Увы! Почти все берега много месяцев скованы льдом, и транспортная изоляция оказывается едва ли не самой тягостной проблемой региона. Своевременный завоз необходимых продуктов и материалов становится здесь решающей проблемой не только для хозяйства, но и для выживания людей.

Далее — южную часть Приморья и Амурскую область географы относят к числу самых «комфортных» территорий России, где человеку особенно удобно жить. Однако львиная доля площади региона лежит в крайне суровых климатических зонах, причем примерно на одной трети территории долгое проживание приезжих просто опасно из-за необратимого перерождения организма.

Добавим и другое: рядом с Дальним Востоком расположены могучие государства, к ним ведут удобные морские пути, так что для региона открываются широкие возможности для выгоднейшей внешней торговли. Но и тут все не так просто. И дело не в замерзающих морях. Главная причина — изоляционизм, которого придерживалось Советское государство. Опасаясь, что слабый по своему экономическому потенциалу окраинный регион окажется втянутым в орбиту интересов соседних государств, коммунистические правители всячески старались изолировать Дальний Восток от непосредственных контактов с соседями. Так Дальний Восток превратился в некий тупик транспортных связей Советского Союза, в «ворота в никуда», и его ценнейшая особенность — широкий выход к океану и множеству стран — осталась под спудом. А ведь регион располагает прекрасными условиями для того, чтобы стать подлинными воротами России на Восток, — и несколькими уже оборудованными портами, и обширной границей с Китаем, и близостью к ведущей восточно-азиатской державе — Японии. Однако вся общественная и хозяйственная жизнь Дальнего Востока осталась повернутой спиной к соседним государствам.

Связи же с остальной Россией были крайне затруднены — во-первых, очень большими расстояниями, а во-вторых, крайней узостью транспортного коридора, который сводится к Транссибирской железнодорожной магистрали и БАМу на крайнем юге контакта Дальнего Востока с Восточной Сибирью.

В результате Дальний Восток так и остался самой отдаленной окраиной России, опирающейся на эксплуатацию природных ресурсов. Его роль в народнохозяйственном комплексе определялась прежде всего тем, что здесь удалось в высокой степени развить добычу алмазов, золота, полиметаллов,

создать крупные леспромпхозы, громадный рыболовный флот. В производстве многих продуктов этих секторов экономики Дальний Восток уверенно лидирует в стране, а то и занимает монопольное положение. Однако почти все остальные виды хозяйственной деятельности становились на Дальнем Востоке слишком дорогостоящими из-за непомерно высоких издержек на транспорт, энергию, а также и на рабочую силу, так как «колонистов» приходилось сюда заманивать высокой зарплатой.

Колониальный характер дальневосточного хозяйства усугублялся еще двумя факторами. Во-первых, Советское государство, изолируя Дальний Восток от торговых или культурных связей с соседними странами, постоянно ощущало давление (реальное или кажущееся) со стороны этих стран на свои границы и поэтому тратило громадные средства на создание и содержание в регионе мощных вооруженных сил — как морских, так и сухопутных. Ради их обеспечения здесь было создано несколько мощных заводов военно-промышленного комплекса. Тем самым регион оказался на редкость сильно милитаризованным.

Во-вторых, перед Великой Отечественной войной, в ходе сталинских репрессий, на Дальний Восток, в основном в его северные регионы, были переселены миллионы людей в качестве заключенных. Многие из них погибли здесь от непосильного труда, многие оставались после освобождения. Ныне от этой эпохи не осталось видимых следов, но осталась лагерная «закваска» в трудовых и межличностных отношениях, осталась пониженная ценность человеческой жизни и достоинства, остался культ силы, столь типичный именно для районов пионерного освоения.

Несмотря на экономические ограничения, советские правители неустанно пытались создать на Дальнем Востоке некоторую видимость комплексного хозяйства, включающего отдельные верхние этажи производственной системы. Именно ради этого были построены металлургический комбинат в Комсомольске-на-Амуре, машиностроительные предприятия Хабаровска и Владивостока и многое другое. Однако их эффективность была искусственной. Она достигалась огромными государственными субсидиями, которые позволяли резко снижать стоимость электроэнергии, железнодорожные тарифы, цены на привозной уголь и т.п. Под покровом этих субсидий противоречия продолжали раздирать экономику региона, и он постоянно требовал от властей неусыпного внимания. За последнюю четверть века были приняты четыре программы комплексного развития региона, притом последняя — уже при Горбачеве, и ни одна не была выполнена.

По мере того как за годы перестройки и реформ эти субсидии постепенно ликвидировались, искусственный характер дальневосточной экономики становился все очевиднее. Одна за другой теряли былую псевдорентабельность отрасли, и постепенно весь хозяйственный комплекс Дальнего Востока стал сползать в глубокий кризис. Крайняя дороговизна энергии, непомерные транспортные расходы делают сегодня нерентабельным производство даже на внутренний рынок. Из-за этого быстро сокращается производство сти-

рального порошка Дальхимпрома, стиральных машин в г. Арсеньеве и даже фарфоровой посуды, которой так знаменит был регион еще недавно.

Преодолеть этот кризис будет очень сложно, так как он носит структурный, глубинный характер. Он развивается из пороков уродливой экономической структуры региона, где сырьевые отрасли зависят от спроса на далеких рынках, верхние этажи перерабатывающих отраслей связаны в основном не с местным сырьевым сектором, а с поставщиками и потребителями в отдаленных регионах России. При этом значительную часть потенциала составляет военный сектор — и крупные военно-морские базы от Петропавловска-Камчатского до Владивостока, и громадные заводы вроде предприятия по производству самолетов в Комсомольске-на-Амуре, и обширное «хозяйство» пограничников. Все это сотни тысяч людей, получающих зарплату или довольствие из федерального бюджета независимо от экономического состояния самого региона.

Приходится признать: государство Российское в большом долгу перед дальневосточниками. Именно государство несет полную ответственность за то, что структура дальневосточной экономики приобрела такой уродливый характер. Ведь не местные жители, а именно государственные плановые органы распоряжались здешним хозяйственным строительством, именно из Москвы следовали жесткие указания на то, что именно строить на Дальнем Востоке и чего не строить, что субсидировать и кого сюда завозить.

Наследство Дальнему Востоку досталось крайне тяжелое. Мало того что вместо энергетических объектов, которые могли бы «решить» топливные проблемы региона, тут строились сверхдорогие военные заводы-гиганты, а все производственные межрегиональные связи искусственно ориентировались на регионы, лежащие за многие тысячи километров, но даже традиционные отрасли специализации — рыболовство, лесная и горная промышленность именно сейчас вошли в полосу тяжелого кризиса. Рыболовный флот нуждается в немедленном обновлении примерно двух третей своего состава, быстро скудеют легкодоступные лесные ресурсы, тает сырьевая база цветной металлургии. Из-за острейшего энергетического кризиса страдает не только производство — сама жизнь людей становится просто невыносимой.

Неудивительно, что народ начинает голосовать, так сказать, ногами — просто уезжает отсюда. За последние пять лет регион потерял примерно полмиллиона жителей из-за миграции. И без того недонаселенный, Дальний Восток оказывается перед угрозой развития общественных процессов, которые можно назвать, не преувеличивая, катастрофическими.

Вот почему в 1996 г. была принята федеральная программа развития Дальнего Востока и Забайкалья. С «идеологической» точки зрения она в известной мере идет вразрез со стратегией хозяйственной деятельности государства, вразрез с политикой приватизации, ухода государства от диктата в экономической сфере. Однако государство обязано следить за тем, чтобы стихийно развивающиеся рыночные процессы не приобретали разрушительного характера, чтобы они шли в русле, отвечающем интересам России, ее народа.

Нигде в мире, даже в США — этом заповеднике капитализма, государство не устраняется от целенаправленного воздействия на экономику. Другое дело, что это вмешательство должно иметь разумные пределы и разумные цели.

К тому же Дальний Восток — совершенно особый случай. Ни в одном государстве мира нет такой проблемы — протяженности связей во многие тысячи километров. Расстояние от Москвы до Владивостока — это четверть земного экватора! Ни в одной стране мира такое расстояние просто не уместилось бы. И ведь это путь по суше, по железной дороге, и неудивительно, что самые ходовые товары дорожают на этом пути как минимум вдвое. Значит, государству придется брать часть этой ноши на себя, если оно не хочет, чтобы этот край вовсе обезлюдел.

Новая программа рассчитана на гигантские инвестиции — около 370 млрд руб. на десятилетнюю перспективу. Но федеральный бюджет вовсе не собирается брать всю эту сумму на себя — у него просто нет таких возможностей. Его доля составит примерно четверть. Это очень много. Но главное в том, что государственные средства должны стать своего рода катализатором для привлечения сюда средств из иных источников, в том числе иностранных. И дело не в одних инвестициях.

Ключевая проблема — создание на Дальнем Востоке особо благоприятного предпринимательского, инвестиционного климата, а здесь решающая роль принадлежит государственному регулированию, различного рода мероприятиям, льготам и т.п. Здесь свое слово должны сказать власти дальневосточных субъектов Федерации, Дальневосточная ассоциация да и муниципальные власти тоже. Ни в коем случае нельзя допустить иждивенческих настроений, надежды на федеральный бюджет безо всякого проявления активности на местах.

Надо подчеркнуть две главные стороны новой программы.

Во-первых, ее цели носят самый общий характер, а конкретику воплощения ее будет решать сама хозяйственная жизнь. Здесь не должно быть места для возрождения пресловутой командно-административной системы.

Во-вторых, надо решительно кончать с изоляцией региона от мировой торговли, от внешнеэкономических связей. Именно они должны стать главным стабилизирующим фактором в развитии социально-экономической жизни региона.

За российский суверенитет на Дальнем Востоке бояться нечего. В его основе лежит не принуждение, не изоляция региона от внешнего мира, а прочнейшие социальные и даже просто семейные связи местного населения с остальной Россией. Ведь 45% населения региона — это приезжие из других регионов нашей страны. Так что основа незыблемости российского суверенитета — не только вооруженная охрана наших границ, но прежде всего незыблемый патриотизм самих жителей Дальнего Востока.

Дальний Восток настолько велик по территории, многие его части настолько сильно отличаются друг от друга, что он мог бы, казалось, использовать большие выгоды от территориального разделения труда между вхо-

дящими в него регионами. Частично такое разделение труда уже налажено, и главный вид такого разделения — создание в южных частях Дальнего Востока баз освоения и поддержания хозяйства в северных его частях. Однако потенциальные возможности для такого разделения гораздо шире. Например, наметившийся отток населения с Севера мог бы идти в южные части Дальнего Востока, где природные условия вполне комфортные, а хозяйство остро нуждается в рабочих руках.

Однако взаимосвязи между дальневосточными субъектами Российской Федерации сравнительно слабы. Области и края Дальнего Востока готовы объединяться, когда речь заходит о субсидиях на транспорт или электроэнергию и т.п. Но во взаимоотношениях между собой они с большим трудом находят согласие. Властям вторят и граждане, у которых чувство соперничества с другими частями Дальнего Востока обычно преобладает над чувством принадлежности к единому региону России. Такая фрагментация Дальнего Востока усугубляется и тем, что у субъектов Федерации этого региона по-разному складываются пути преодоления трудностей, связанных с реформированием российского общества.

Пермская область

Одна из самых крупных и сложных российских областей. Пермская область многолика, потому что вмещает черты своих соседей, и черты порой весьма противоречивые.

Казалось бы, по структуре экономики это типичный Уральский регион. Та же могучая индустрия со специализацией на металлургии, машиностроении, на ВПК. Как и в других частях Урала, она возникла здесь давным-давно (Кунгурский мехзавод, например, был основан в 1713 г.), пополнилась эвакуированными во время войны предприятиями и пережила бум в 60-е годы, а сегодня впала в жестокий структурный кризис, потому что упадок российской промышленности в первую очередь коснулся как раз тех отраслей, на которых специализирован Урал.

Однако структура промышленности здесь значительно разнообразнее, чем на остальном Урале. Прежде всего, она дополнена мощной химической промышленностью, выросшей на базе соляных месторождений Березниковско-Соликамского бассейна, но уже вышедшей за пределы этой базы достаточно широко. Здесь особенно сильное развитие получил лесоповал, которому способствует разветвленная речная система бассейна Камы (северная граница области — водораздел этого бассейна с Печорой), причем реки эти выводят на юго-запад, к основному ядру России. На Каме две большие ГЭС, на базе лесоповала — крупные целлюлозно-бумажные комбинаты (ЦБК).

Как и везде на Урале, промышленность зиждется на собственных ресурсах и ориентирована во многом на местный индустриальный рынок, однако в Пермской области эта черта получает особенно яркое выражение. Профильны для области как раз те отрасли, которые опираются на местное сырье —

будь то химия на калийных солях, цветная и черная металлургия на местных рудах или электроэнергетика на местных углях Кизеловского бассейна или на камских ГЭС. Нельзя забывать и то, что Пермская область занимает в России пятое место по добыче нефти, а сегодня это очень важное подспорье в борьбе с кризисом. Машиностроение, судя по профилю, во многом ориентировано на местные нужды (производство бурильного и горнопроходческого оборудования, бумагоделательных машин, электропроводки и кабеля, трелевочных тракторов).

Олицетворением индустриальной мощи Пермской области служат громадные заводы, которые вмещают многие десятки тысяч тружеников и господствуют в социально-экономической жизни тех городов, где они размещаются. Это тоже типично уральская черта, где города закладывались при заводах. Таковы ЦБК и Магниевый комбинат в Соликамске, Текстильный комбинат в Чайковском; даже в громадной по числу жителей Перми ярко выделяются такие гиганты, как знаменитый авиастроительный завод «Пермские моторы» или легендарная «Мотовилиха» на берегу Камы, которую во времена оны звали «российским Круппом».

Словом, немного в России областей, в которых промышленный потенциал был бы таким крупным и разнообразным, как в Пермской области, и с этой точки зрения ее вполне можно рассматривать в одном ряду с такими индустриальными гигантами, как Самарская, Нижегородская или Свердловская области.

Многие черты общественной жизни Пермской области заимствованы ею у уральских соседей и потому сильно отличают ее от Урала. Это прежде всего весьма заметная изолированность края. Она сказывается даже сейчас; еще десяток лет назад единственный автомобильный путь из области в Москву или Поволжье лежал через Свердловск, так как пресловутый Казанский тракт, ведущий через Ижевск на Казань, был совершенно заброшен и местами превращался в тропинку. Пересекающие область железные дороги ведут к северным окраинам Центральной России, и вообще область оказывается на северном краю российской ойкумены.

Окраинность и северность сказываются на многих сторонах пермской жизни, как современной, так и прошлой, она пронизывает менталитет жителей, диктует правила общественных отношений, придает всей местной жизни какую-то фатальную раздвоенность. Ведь по мощи хозяйственного потенциала, да и просто по числу жителей область нельзя отнести к приполярным «изоляциям» вроде соседней Коми, где социально-экономическая жизнь носит очаговый характер. Нет, Пермская область выглядит вполне освоенным, добротным российским краем. Лишь самая северная ее часть — это настоящая глухомань, лесная чащоба, где жизнь приурочена даже не просто к очагам, а к лагерям с уголовниками, осужденными на лесоповал. В остальном же область на фоне соседей выглядит даже менее «уральской» или «сибирской», если видеть в этих словах значение чего-то отдаленного, окраинного. Ведь это даже не горная, а предуральская область, которая лежит в предгорьях Урала.

До Сибири здесь далеко, притом не только по километрам, но и по самоощущению жителей. Когда Урал был Пермской губернией, знаменитый писатель-екатеринбуржец Мамин счел важным приписать к своей фамилии «Сибиряк», чтобы подчеркнуть, что живет он не в европейской Перми, а в сибирском Екатеринбурге. И климат здесь отнюдь не сибирский: хоть и холодно зимой, но трескучие морозы редки и непродолжительны, а лето достаточно длинное и жаркое, чтобы в южной трети области земля рожала приличные урожаи зерновых.

Так что традиционное ощущение изоляции, оторванности от основного ареала русской ойкумены — это, скорее, факт социальной психологии, а не реальной географии. Оно порождено всей историей края. Ведь он заселялся в X—XI веках новгородскими «удалыми людьми» — авантюристами, которые искали тут не место для оседлого быта, а возможностей для скоробогачества с помощью пушнины. Отношения с Москвой строились тогда долго и с большим трудом, и хотя русские появились тут на заре нынешнего тысячелетия, потеснив финно-угорские племена и зачаточные государства, полное присоединение к Московии произошло только пятьсот лет спустя. Недаром в то время этот край звали Пермской Украиной: здесь царил типично фронтальный дух пионеров, среди которых преобладали ушкуйники, жившие не столько промыслом пушнины, сколько грабежом других промысловиков (как финно-угорских, так и русских — безразлично).

До сих пор приезжий без особого труда узнает в местном общественном быту признаки «ушкуйного прошлого» — известную резкость в поведении жителей, скрытность в общении с неуральцами; повышенную роль неписанных правил межличностного общения, но в то же время их жесткость и вообще повышенную зарегулированность общественных отношений, которая причудливым образом сочетается с повышенной раскрепощенностью жителей, с повышенным чувством собственного достоинства, на котором зиждется представление об особом свободолобии пермских жителей.

Подобное свободолобие пермяков — не пустой миф. Оно находит выражение в повышенном индивидуализме жителей, в ослабленности русской общественной традиции ориентироваться на «вождей», на сильных общественных лидеров. Даже первые секретари здесь были довольно мягкими, хотя обычно сидели подолгу и располагали всеми возможностями для того, чтобы превратиться в типичного для большевистских времен «Хозяина», «отца-батьшку», крутого и незаконного, но чтящего местные традиции общежития и в этом смысле справедливого.

Другой признак изолированности — несомненная патриархальность общественных отношений. Огромную роль играют личные связи, знакомства, родственность и особенно землячество. Принадлежность к числу уроженцев области — почти неперемное условие для преуспевания на пермской ниве политики или хозяйства. Обнаружение собеседниками общих знакомых, а уж тем более родственников — лучшая база для взаимного доверия. И дело тут не только в возможности повлиять на человека через «клан» — дело прежде

всего в предсказуемости местного уроженца, так как «пермичество» гарантирует понимание собеседником тонкостей местной культуры, которые нельзя заучить, чтобы соблюдать впоследствии.

На счет патриархальности можно отнести повышенную роль общественного мнения. Им сильно скованы власти предрежащие. Поэтому общественная жизнь области гораздо меньше, чем в других частях современной России, загрязнена коррупцией и волонтаризмом политиков или хозяйственных воротил. Лидеры области, как правило, пользуются почтением публики, и почтением вполне заслуженным; у постороннего невольно создается впечатление, что без подобной репутации здесь вообще невозможно войти в областную элиту.

Пожалуй, решающим словом, которое сможет примирить противоречивые черты области друг с другом, оказывается слово «самобытность». Изолированность крупного сгустка производительных сил и людей обязательно приводит к тому, что этот сгусток развивается по своим путям и постепенно приобретает немало специфического в своей культуре.

В Пермской области много признаков такой самобытности. Начать со знаменитой пермской деревянной скульптуры — только здесь она могла родиться и уцелеть, поскольку в остальной России православная церковь запрещала делать и хранить скульптурные человеческие подобию. Изобилует самобытностью и современная культурная жизнь области. Она поистине знаменита своим балетом, музыкальным театром. Вряд ли повернется язык назвать глухоманью область, где были поставлены первые советские рок-оперы...

Своеобычность Пермской области, ее общественного уклада делает непростой задачу проникновения в ее жизнь извне или даже просто налаживание сотрудничества с местными структурами или лидерами. Однако огромный хозяйственный и культурный потенциал этого края заслуживает того, чтобы потратить время и усилия на изучение и учет этих особенностей.

К середине 1990-х годов Пермская область оказалась в непростой ситуации. Она специализирована как раз на тех отраслях, которым особенно тяжело пришлось в годы перестройки и реформ (ВПК, машиностроение, производство удобрений и др.). Собственная аграрная база области всегда была слабой, и зависимость от внешних поставок продовольствия добавляла трудностей в попытках преодолеть кризис. Расположенная на краю русской ойкумены, Пермская область выглядит сегодня не слишком соблазнительной для инвестирования.

Однако первое впечатление весьма обманчиво и не выдерживает проверки более глубоким анализом. Пермская область располагает несколькими фундаментальными качествами, которые делают ее особо ценным объектом для инвестирования. Прежде всего, она обладает очень крупным хозяйственным и людским потенциалом, который представлен добротными предприятиями с неплохими основными фондами и персоналом самой высокой квалификации. И химические гиганты пермского севера, и военные заводы

самой Перми, и даже текстильные комбинаты вроде завода в Чайковском — все это поистине лакомые объекты хозяйствования, которые легко могут превратиться в устойчивые источники значительной прибыли. Что же касается чисто структурного кризиса, то в Пермской области он был ослаблен разнообразием ее промышленной структуры. Все это говорит о том, что область обладает весьма хорошими возможностями для самостоятельного развития, с опорой прежде всего на собственные силы.

Новосибирская область

Еще несколько лет назад Новосибирск считался общепризнанной столицей Западной Сибири. И дело здесь не только в его метрополитене, знаменитом оперном театре и Академгородке, дело в самоощущении и новосибирцев, и остальных сибиряков, которые единодушно считали Новосибирск самым главным городом этого российского региона.

Для общественной психологии особенно важным оказалось то, что Новосибирск приобретал и укреплял свое столичное значение буквально на глазах нынешнего поколения. Ведь почти вплоть до войны он был сравнительно заштатным городом, и лишь эвакуация сюда нескольких крупнейших предприятий из европейской России резко переменяла его судьбу. Поэтому нынешние коренные сибиряки среднего и пожилого возрастов прекрасно помнят быстрый и неуклонный рост Новосибирска — настолько быстрый и настолько неуклонный, что ему, казалось, не будет конца. Ощущение столичности этого города сплеталось с представлением о громадных перспективах его развития, и стало привычным, что именно Новосибирск первым или наибольшими порциями получает все новое для Сибири, все необычное, все свидетельствующее о завтрашнем дне.

Для такого быстрого роста Новосибирска были, конечно, вполне объективные основания. Главное из них — прекрасное географическое положение города, при этом как на макро-, так и на мезо- и микроуровне. Город на редкость удачно расположился как раз посередине между суровой сибирской тайгой, таящей в своих недрах несметные сокровища, и благодатными сибирскими черноземами Алтая, да к тому же по соседству с гигантским угольным Кузбассом. Располагаясь в благоприятной для человека природной зоне, Новосибирск как бы естественно становится базой освоения сибирского Севера — ближнего и дальнего. В то же время по сравнению с такими соперниками, как Красноярск, он все еще «не слишком» далеко от Москвы — менее 4 часов лету.

Далее, Новосибирск стоит на пересечении полноводной Оби транссибирской железной дорогой, и многочисленные транспортные артерии дают ему удобный доступ ко всем близлежащим сибирским центрам — к Омску, Томску, Барнаулу, Кемерову. Тем самым он оказывается в центре целого созвездия относительно сближенных крупных городов — а это редкий случай для Сибири, где структура расселения страдает линейностью, отсутствием глубины.

Главный же «столп» процветания Новосибирска составлял пресловутый военно-промышленный комплекс, получивший здесь, без преувеличения, гипертрофированное развитие. Здесь нет сверхкрупных и сверхзнаменитых предприятий вроде Красноярска-26; кроме авиазавода с 17 тыс. занятых в 1991 г., здесь всего еще три завода более чем по 10 тыс. занятых, притом большинство из них — производители узлов, компонентов, деталей, а не конечной военной техники. Однако их совокупная мощь огромна, причем некоторые из них до сих пор засекречены ввиду особой важности их продукции и не попадают в официальную статистику (впрочем, текущая печать содержит о них немало сведений).

В тесной связи с ВПК, но вполне независимо по своим истокам развивался другой новосибирский «столп» — наука. Выбор места для сибирского Академгородка к югу от Новосибирска (а не возле Томска — старинной культурной столицы Западной Сибири) был обусловлен прежде всего столичными претензиями Новосибирска, «покорностью» Москвы этим претензиям и вполне осознанным стремлением укрепить эту столичность. Можно смело сказать, что стремительный приток лучших российских талантов на южные окраины Новосибирска способствовал его столичности гораздо больше, чем какие-либо иные факторы. Именно обилие даровитой молодежи, возглавляемой знаменитостями первой величины, начисто истребило в сознании сибиряков всякие сомнения в столичности этого города и примирило их с мыслью о его неоспоримом первенстве во всех сферах общественной жизни.

Вот почему упадок, постигший Новосибирск с началом реформ, оказался особенно болезненным для его жителей. Упадок этот стал совершенно неизбежным, но обусловили его чисто внешние причины, а не какие-то бедствия в самой области или перемены в ее географическом положении. Просто ход реформ привел к упадку именно тех секторов социально-экономической жизни, на которые опирался Новосибирск в своем послевоенном развитии, — ВПК и науки.

Объемы производства катастрофически полетели вниз, резкое сокращение военных заказов усугублялось злостными неплатежами военного ведомства за поставленную продукцию. Сотрудники научных учреждений, гонимые ничтожной зарплатой, стали все быстрее разбегаться по частным заведениям. Сегодня примерно половина штатного расписания новосибирских вузов — это вакансии.

Спад производства произвел поистине деморализующее действие на сибиряков и особенно на новосибирцев, совершенно не готовых к такому перерыву в безудержном, казалось бы, росте новоявленной западносибирской столицы. И вправду, трудно воспринять такой внезапный переворот условий собственного существования: еще три года назад гражданин жил в самом процветающем городе региона, а ныне — в самой бедствующей его областной столице. Еще вчера Новосибирск был магнитом для окружающих и даже удаленных областей и краев, а ныне отток населения достиг угрожающих масштабов. И то самое географическое положение, то самое соседство с

Кузбассом и нефтяным Севером, которое питало рост Новосибирска, теперь становится фактором, усугубляющим бедствия области: соседство регионов с высокими зарплатами и высокими ценами позволяет их жителям активно скупать новосибирские продукты, дотируемые областным бюджетом ради поддержки своего обедневшего населения.

Именно этой растерянностью можно объяснить и невысокие на первых порах темпы конверсии, и быструю утрату диссидентских настроений в среде научной элиты Новосибирска и Академгородка. За девяностые годы область превратилась в один из самых бедствующих регионов Сибири и, соответственно, в один из самых мощных оплотов оппозиции. Руководство области, ее элита использовали свое немалое влияние в Москве прежде всего для того, чтобы как можно громче требовать от нее прямой помощи. Московское руководство было вынуждено само приезжать в Новосибирск, чтобы на месте выслушивать в свой адрес гневные филиппики новосибирских директоров. Политические же лидеры области не стеснялись (по крайней мере, в местной печати) не только обвинять Москву во всех бедах региона, но и прямо угрожать неповиновением.

Стоит заметить, что почти весь предыдущий текст относился к Новосибирску, а не к Новосибирской области. И это вполне понятно. Как это типично для сибирских областей, столица резко превосходит остальные города по населению, промышленному потенциалу, социально-политической значимости, и в Новосибирской области этот порок сибирского типа расселения выражен особенно сильно. На столицу приходится 70% промышленной продукции области, а если подключить сюда прилегающие районы и города-спутники Бердск и Искитим, то эта доля возрастет до 90%; на остальные же районы области, занимающие 90% ее территории, остаются 10% всей промышленной продукции.

Такая гипертрофия столицы имеет и положительные, и отрицательные стороны. Положительные — это экономия на масштабе производства, отрицательные — экологическая перегрузка клочка областной территории до опасного предела.

Обзор нынешнего социально-экономического состояния Новосибирской области поневоле создает впечатление, что это один из самых депрессивных регионов России, которого надо избегать при планировании географии инвестиций. Это, однако, не так. Показатели, порождающие подобное впечатление, характеризуют негативные изменения в функционировании научно-производственного и социального потенциала области, а не в самом этом потенциале, который в целом сохранился. Сохранились не только основные фонды, среди которых (особенно в КБ и вузах) много уникального для России оборудования, сохранился и человеческий капитал — десятки тысяч первоклассных ученых, техников, «рукастых» рабочих. Что из того, что многие из них ушли в непроизводственные сектора ради заработков, — они ведь в своем подавляющем большинстве пока не покинули область, а это значит, что при счастливом повороте в судьбе области они могут быть лег-

ко мобилизованы на те рабочие места, где их квалификация даст громадный эффект. Много ли в том, что первоклассные еще вчера электронные заводы стоят полупустыми, — ведь они не демонтированы, их оборудование не вышло из строя, и приток заказов на высокотехнологичную продукцию, вполне вероятный в недалеком будущем, может быстро вернуть предприятиям роль российских флагманов.

Более того, можно утверждать, что Новосибирская область именно в нынешнем своем состоянии — в числе самых «лакомых» регионов России с точки зрения перспективных инвестиций. Ведь именно сейчас ее могучий потенциал стоит гроши; те, кто его контролирует, сильно деморализованы упадком деловой активности, а потому гораздо податливее своих коллег в соседних регионах. Квалифицированные кадры утомлены хронической полубезработицей и слухами о дальнейшем упадке, поэтому они скромны в своих притязаниях при оплате труда. Если обращать на Новосибирскую область какое-либо внимание, то именно сейчас наилучший момент для массированного вторжения в ее экономику.

Косвенным, но весьма доказательным указанием на такие перспективы области может служить то пристальное внимание, которое постоянно оказывают ей иностранные инвесторы и политики, притом оказывают не просто невзирая на упадок, а именно в связи с ним. Обзор активности иностранцев — от капиталовложений до выставок и благотворительных фондов — показывает, что здесь Новосибирская область вряд ли отстает от Нижегородской, которая стала, казалось бы, символом притяжения западного капитала. Более того, по многим деталям интерес к Новосибирску кажется серьезнее, он нацелен на куда более привлекательные и перспективные проекты, чем интерес к Нижегородской области. Ведь здесь речь почти непременно идет о самых передовых технологиях, о самых современных продуктах, будь то оптоволоконная связь, ячеистый бетон или микроавтобусы. Все это реальные производственные объекты, а не только рекламные ярмарки и т.п. мероприятия, обозначающие самую предварительную, разведочную стадию импорта капитала.

Чувашская Республика

Среди российских регионов трудно отыскать более скромный и неприметный для общественного мнения страны регион, нежели Чувашия. И в самом деле, маленькая территория Чувашии словно затерялась где-то в складках местности между Нижним Новгородом и Казанью. Она ничем, казалось бы, не примечательна — города ее невелики, заводы неприметны, политическая жизнь сонная, а населяющий республику народ, давший ей свое название, имеет репутацию, вполне типичную для средневожских «малых» народов, — репутацию незлобивого, усердного народа, лишенного особых национальных амбиций, а потому крайне редко привлекающего внимание широкой прессы или телевидения. Стоит добавить, что здесь нет никаких важных ископаемых (кроме, пожалуй, гипса), а лесные и почвенные ресурсы сильно истощены.

Промышленность республики всегда была слаба, малозначительна, без выраженной специализации. Тут практически нет предприятий-монополистов, с помощью которых иные российские регионы держат других, что называется, за горло. Душевые доходы жителей вдвое ниже среднероссийских, весьма скромна обеспеченность жителей жильем, основными социальными услугами.

Однако более внимательный взгляд позволяет быстро различить здесь немало черт весьма привлекательных, которые рисуют Чувашию как достаточно устойчивый, крепкий регион, который остается в стороне не только от хозяйственных бумов, но и от социально-экономических потрясений, столь болезненных сегодня для многих российских регионов.

Может быть, самым ярким свидетельством этому служит поразительный для средней России феномен — устойчиво высокая плотность сельского населения, которая за последние 100 лет осталась почти неизменно возле уровня 30 человек на 1 кв. км. Сельская местность тут вообще процветает, судя по высоким и стабильным урожаям и надоям. Многое тут объясняется местоположением в самой цветущей части России, на северной кромке зоны широколиственных лесов, но немало связано и с самим характером местного населения — с его основательностью, трудолюбием, тягой к аграрному труду. Благодаря этому Чувашия всегда славилась добротной обеспеченностью продовольственными товарами.

Главное — тут вообще нет захолустья в «классическом» смысле этого слова, так как нет изоляции от внешнего мира. Да и как ей быть, если сравнительно неподалеку — крупнейшие узлы российской социально-экономической жизни Нижний Новгород и Казань; как ей быть, если республика лежит на важнейших российских путях от Москвы на восток — через Нижний Новгород, Казань, далее на Урал и в Сибирь, причем эти пути не просто тянутся по Волге и вдоль нее, но пронизывают буквально всю территорию, так что и менее значительные, чем столица, города вроде Каната или Алатыря оказываются важными транспортными узлами.

Нет чувства захолустья и в душах жителей республики, потому что традиционная эмиграция породила множество личных связей со множеством других российских регионов. Стоит напомнить, что половина чувашей живет за пределами Чувашии, притом в основном сплоченными группами, которые поддерживают, как правило, тесную связь с самой Чувашией.

Особое достоинство Чувашии — возможность использовать преимущества статуса республики, но не расплачиваться за это этническими проблемами, которые одолевают почти все бывшие советские автономии. Для Чувашии издавна были характерны благодушный межнациональный мир, крепкие отношения на личном уровне между чувашами и русскими, даже известное отвращение местных жителей к ажитации по поводу национального вопроса.

Между тем многое в Чувашии говорило о том, что межнациональные отношения станут в этой республике едва ли не главной задачей местного руководства. Скажем, здесь титульная нация составляет примерно две трети населения, а русские — всего четверть. Чуваши традиционно занимают почти

все видные общественные позиции, чувашам присуще чувство гордости за свое происхождение от болгар, которым приписывают особые права считаться коренным народом среднего Поволжья. Сама культура чувашей весьма церемонная, повседневная жизнь сильно ритуализована, и это заметно выделяет чувашей на фоне представителей других народов. В республике действуют мощные чувашские организации — Чувашский национальный конгресс, Чувашская партия национального возрождения, которые объединяют и чувашей за пределами республики. Наконец, чувашаи весьма многочисленны — почти 2 млн человек, и среди коренных народов России они уступают только русским, татарам и мордве.

Казалось бы, этого вполне достаточно для разогрева националистических настроений, для перерастания их в затяжной политический кризис. Однако на деле между русскими и чувашами царит редкостное единство, традиционные отношения между ними на редкость благодушные. Отсюда широкое распространение браков между этими нациями, повсеместное распространение двуязычия. В «булгарской гордыне» нет ни грана идей национального превосходства, чувашские ритуалы адресованы, как правило, всем людям, а не только чувашам (например, чуваш обязан уважать всякого человека старше себя, а не только стариков-чувашей).

Причины коренятся, по мнению многих, в особом складе чувашской культуры, которая пронизана идеями миролюбия, степенности, терпимости. Недаром в чувашском языке нет бранных слов, недаром тут так силен авторитет женщины. Стоит напомнить пресловутую «околичность», которая прославила чувашей в качестве черты почти жеманной, заставляющей чуваша говорить обо всем важном как бы обиняками, словно опасаясь слишком растревожить собеседника. Можно ли себе представить националистический угар в народе, культивирующем такие нарочито мягкие формы межличностного общения?

Невольно напрашивается вывод, что Чувашия — образец решения национального вопроса, где жгучие проблемы национального развития удалось направить по единственно верному руслу — руслу культурной работы, а не политической. Именно поэтому чувашские организации в республике — это по-настоящему демократические, гуманистические, нацеленные на реформы и права человека; во главе них стоят авторитетнейшие деятели культуры, они широко известны за рубежом.

Все это говорит о том, что с чувашским случаем надо бы разбираться особо, вникая в детали, настолько противоречив облик этой республики. Здесь нужен индивидуальный подход, нужен во всем — от выбора площадки под строительство завода (ибо у Чебоксар нет явного превосходства) до выбора конкретного человека для контакта (почти все считают себя центристами, но нюансы бывают важнее всего).

В целом же можно с уверенностью отнести эту республику к распространенному типу регионов-стабилизаторов. В таких регионах низкие темпы развития, общий социально-экономический застой органично сочетаются с

высокой устойчивостью общества, с прочностью базовых секторов экономики, с мирным настроем социальной жизни. Находясь как бы на обочине общественной жизни страны, регионы-стабилизаторы оказываются обойденными не только чем-то новым — импульсами нововведений, хозяйственными бумами, но и теми бедствиями, которые неминуемо сопровождают любое ускоренное развитие (социальное перенапряжение из-за структурной ломки, рост преступности, нехватка жилья и т.п.). Как правило (и в Чувашии это именно так), подобные регионы являются постоянным источником сельхозпродуктов и хороших рабочих кадров для прилегающих центров развития, а потому занимают в межрайонном разделении труда достаточно существенное место, несмотря на относительную слабость индустриальной базы.

В развитых странах такие районы-стабилизаторы нередко оказываются объектом массированных инвестиций, в том числе (и даже прежде всего) в создание здесь самых передовых, наукоемких отраслей. Так было, в частности, в итальянском Меццоджорно (в южных частях страны) в 70-х годах, во многих частях американского Юга в 80-х годах. Причина этого прежде всего в том, что новейшие отрасли нередко предпочитают «девственную» почву, а не старинные промышленные районы, потому что таким отраслям плохо подходит густая инфраструктура, созданная в эпоху промышленных революций; им лучше создавать свою инфраструктуру как бы заново, на чистом месте.

С этой точки зрения Чувашия обладает превосходными условиями для инвестирования. К описанным выше преимуществам тут добавляются отличное транспортно-географическое положение, полная освоенность территории с густым населением, комфортные природные условия средней полосы России, относительная близость крупнейших российских центров вроде Москвы или Нижнего Новгорода и, что выглядит самым главным, политическая стабильность, сильная ослабленность конфронтационных тенденций, столь распространенных ныне в российском обществе.

Следовательно, Чувашию можно счесть регионом, чей предпринимательский, инвестиционный климат заслуживает внимания, но внимания специфического, нацеленного не на усвоение сложившихся именно сегодня удачных обстоятельств, а на принятие неких стратегических решений, несколько приносящих финансовый прирост.

Следует, однако, учитывать при этом некоторые негативные стороны региона, которые в большинстве своем оказываются оборотной стороной той же медали, продолжением его достоинств. Близость мощных индустриальных центров оборачивается постоянным отсосом лучших кадров вовне, чистота природной среды и бережное отношение к ней чувашей — крайне нервной реакцией местной общественности на каждый новый источник загрязнения, а местоположение в густозаселенной части России — необходимостью постоянно соотносить свои действия со своим влиянием на соседей и с влиянием соседей на сам регион.

Показательный пример — проблема повышения уровня Чебоксарского водохранилища, которая стала ключевым вопросом общественной жизни

республики. Чебоксарская ГЭС обеспечивает четверть энергопотребностей Чувашии, повышение уровня воды всего на 2–4 м позволит нарастить мощности почти вдвое, однако при этом будет затоплена или испорчена огромная доля сельхозугодий соседней Марий Эл, а миллионы тонн вредных выбросов Нижегородской агломерации, которые сегодня проносятся течением Волги мимо Чебоксар, начнут оседать у берегов республики, если водохранилище остановит течение. Впрочем, это трудности хронические, их можно решать не спеша, фундаментально.

Республика Саха (Якутия)

Когда пишешь о Якутии, неизбежно возникает соблазн озаглавить очерк словами «Заколдованная кладовая». Ведь Якутия — это настоящая кладовая несметных природных богатств, причем все, что есть в ней ценного, размещается только под землей, как и положено настоящему кладу. Зато все, что лежит сверху, призвано всячески затруднять овладение этим кладом, заколдовать его. Именно это трагическое противоречие — между изобилием ископаемых богатств и чрезвычайно тяжелыми условиями их добычи — как раз и составляет сюжетный стержень развития этого крупнейшего по площади региона России.

В самом деле, ресурсы якутских недр поражают воображение своим изобилием и разнообразием. Здесь сосредоточено около трети российских запасов каменного угля, притом представлен он месторождениями планетарного масштаба, качество которых превосходит едва ли не все, что известно человеку на планете в этой сфере. Взять хотя бы знаменитый Нерюнгри. Это два десятка пластов по полсотни метров мощностью, которые выходят на поверхность и несут уголь самых лучших сортов. В Якутии отличные виды на обнаружение крупных запасов нефти, а природный газ уже обнаружен в немалых количествах. Разведаны тут и гигантские запасы железной руды. По счастью, здесь есть и золото, ради добычи которого человек готов на преодоление любых трудностей. Благодаря этому южные окраины Якутии были освоены почти век назад. А ведь тут есть еще и многое другое. Якутия обеспечивает России треть добычи олова, почти всю сурьму и, что самое главное, всю добычу алмазов — притом как обеспечивает! — благодаря этому Россия занимает вместе с ЮАР лидирующие позиции на мировом рынке.

Стоит добавить, что Якутия широко выходит к открытому океану и что всю ее территорию разрезают могучие реки — Лена и два ее притока Вилюй и Алдан. Здесь немало гор, но хребты, как правило, не препятствуют сообщению между частями республики. Так что будь Якутия страной умеренного или тропического пояса, она была бы одной из самых богатых и многолюдных частей нашей планеты, где могучие ископаемые ресурсы сочетались бы с обширными плодородными равнинами, превосходными внутренними путями сообщения и открытостью к Мировому океану.

Увы, на деле Якутия расположена далеко на севере, в самом худшем углу Евразии. Мало того, что около 40% ее территории расположено за Поляр-

ным кругом, но к тому же именно здесь находится евразийский полюс холода (возле Оймякона), где средняя (!) температура января составляет -48 градусов. Севернее 65-го градуса, по заверениям медиков, природные условия настолько враждебны человеку, что его организму приходится адаптироваться не иначе как путем необратимого перерождения, после которого возвращение в умеренный пояс становится опасным для здоровья. Согласно научным данным, у иммигранта из умеренного пояса перерождение начинается уже через 3–6 лет. Именно поэтому медики рекомендуют осваивать якутские районы севернее 65-го градуса только вахтовым методом, меняя состав поселков не реже одного раза в 5 лет. Проживание же в зоне шириной 200 км к югу от 65-го градуса тоже сопряжено с громадным напряжением человеческого организма и нуждается в специальном обустройстве, чтобы оградить человека от климатических бедствий. А ведь в этой зоне расположена столица республики — Якутск. Лишь средняя часть долины Алдана, что на крайнем юге республики, пригодна для обживания без чрезмерно больших предосторожностей: климат здесь хоть и суров, но все же не в диковинку для жителей России.

Даже громадные размеры территории Якутии превращаются из достоинства в тяжелое препятствие для освоения. Площадь Якутии превышает 3 млн кв. км, это крупнейший регион России, составляющий пятую часть ее территории. Но живет в нем немногим более миллиона россиян, которые разбросаны по территории региона довольно свободно, и взаимодействие этих очагов сильно затруднено гигантскими расстояниями ледяных пустынь, которые разделяют подобные поселения. В таких условиях строительство наземных путей сообщения становится почти бессмысленным, и единственным эффективным средством транспорта оказывается самолет. Можно себе представить, насколько это удорожает здесь всякую экономическую деятельность.

Остается лишь поражаться тому, что в республике все же сложилась вполне добротная социально-экономическая жизнь. Правда, подлинно коренных народов здесь очень мало — считанные десятки тысяч, но зато весьма много якутов — представителей народа, который пришел сюда из гобийских степей почти тысячу лет назад и успел отлично приспособиться к этой тяжелейшей для обитания среде. Позже, четыреста лет назад, к ним стали присоединяться русские, которые составляют ныне большинство населения Якутии. Несмотря на пестроту национального состава, здесь издавна царил «мир между народами», процветали смешанные браки, и якуты, несмотря на сильное стихийное обрусение, сохранили ядро своей культуры.

Словом, сегодня Якутия вовсе не выглядит медвежьим углом, освоение которого надо начинать почти с нуля; в этом отношении она вовсе не напоминает северо-западные территории Канады, где без иммигрантов современная экономическая жизнь вовсе невозможна. Нет, Якутия располагает добротным социально-экономическим потенциалом, который способен к саморазвитию, хотя, разумеется, не без трудностей.

Стоит особо отметить, что республика, несмотря на свою фатальную, казалось бы, удаленность от внешнего мира, обросла прочными международными связями, прежде всего экономического характера.

Иными словами, Якутия вполне пригодна для рассмотрения ее как объекта инвестирования, и в этом качестве ее вовсе не следует списывать со счетов из-за того только, что климат ее слишком суров, географическое положение страдает изолированностью, а плотность населения крайне низка. Все эти трудности вполне преодолимы, и если на пути осуществления проектов и встречаются препятствия, то они имеют в основном совсем иную природу, выяснение которой нуждается в более детальном и тщательном анализе этой крупнейшей российской республики.

Многое в сегодняшнем состоянии Якутии говорит о том, что республика вступает в переломный период своего развития, который может оказаться весьма опасным, если руководство республики и ее общественность не осознают актуальность этого перехода. Дело в том, что традиционная ресурсная база якутской экономики быстро истощается по количеству или ухудшается по качеству. Легендарная алмазная трубка «Мир» кончится уже к 2000 г., трубки «Айхала», «Юбилейный», «Удачный» — к 2010 г. Оборудование алмазных приисков сильно обветшало, впереди громадные расходы на его модернизацию. Падает добыча угля — в том числе потому, что его приходится экспортировать (по старым контрактам) через дальневосточные регионы, испытывающие отчаянную нехватку топлива. Тяжелые трудности испытывает золотодобыча, а также разработка оловоносного касситерита на руднике Депутатском.

Впрочем, не следует сгущать краски. Якутии не впервой менять специализацию — с пушнины на золото, с золота на алмазы и уголь. Не затруднит ее и очередная смена, если место алмазов смогут занять нефть или природный газ. Весь вопрос, однако, в том, успеет ли открытие новых ресурсов заменить собой слабеющий алмазный столп якутской экономики.

Можно предположить, что республика будет реализовывать три основных направления своего социально-экономического развития. Первый связан с доработкой алмазных месторождений. Истощение трубок — это прежде всего истощение запасов, пригодных для открытой добычи. Однако для подземной добычи запасы еще остаются. Конечно, она значительно дороже, переход на нее потребует громадных инвестиций для полной смены оборудования. Но в условиях Севера подземная добыча нередко оказывается предпочтительнее открытой, так как дает некоторое прикрытие от жестокого климата.

Второе направление — это освоение южной Якутии, от долины Алдана и южнее в сторону БАМа. Здесь наилучшие в республике природные условия; сгусток крупнейших месторождений угля, железной руды, флогопита, золота, и сюда уже пришла железная дорога. Инвестиции в этот район мало отличаются по своей надежности от вложений в среднесибирские регионы.

Третье направление — это гигантские стройки, связанные с широкомаштабным освоением якутских ресурсов — прежде всего природного газа и

нефти. Прокладка трубопроводов на огромные расстояния через морозные пустыни — дело не безнадежное, как об этом свидетельствует и российский, и американский опыт. Дело лишь за тем, чтобы открыть и разведать запасы, достаточно крупные для того, чтобы оправдать столь грандиозные затраты. Главным препятствием станет не капиталоемкость, а трудности в вывозе топлива в другие регионы и на экспорт. Во всех этих случаях речь пошла бы об инвестициях, исчисляемых миллиардами долларов. Пока подобные проекты лишь носят, так сказать, в воздухе, никаких решительных мер по их реализации не принимается. Тем не менее можно утверждать, что в кратко- и среднесрочной перспективе Якутия будет регионом с весьма крупным потреблением финансовых ресурсов — будь то реконструкция алмазодобывающей отрасли, довершение инфраструктурного соединения Якутии с остальной Россией или осуществление «проектов века».

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ — «ЗА» И «ПРОТИВ»

Тенденции развития федерализма в Российской Федерации
(аналитический доклад). М.: ОЛИТА, 2002

Вычурная государственность

Федерализм — относительно редкий вид государственности, и к тому же один из новых. Он появился в своем официальном обличье только в конце XVIII в., хотя до этого и были известны некоторые виды «протофедерализма». Сегодня даже с учетом скрытых федераций (хорошим примером может служить Испания) приходится признать, что федерализм имеет на нашей планете весьма ограниченное распространение.

По составу стран-федераций трудно определить, почему именно в них было принято это государственное устройство. Можно предположить, что он свойствен крупным странам: США, Бразилии, Канаде, Австралии, Мексике. Однако встречаются среди федераций и небольшие страны вроде Австрии.

Другая гипотеза: федеративные страны основаны на выборной демократии. Однако есть среди них и султанаты — Малайзия и Объединенные Арабские Эмираты.

Третье предположение: принято считать, что федерация вводилась в тех странах, которые складывались постепенно как сумма прежде самостоятельных территорий (США, Австрия, Швейцария, Малайзия, ОАЭ и др.). Этим, по мнению многих экспертов, можно объяснить, почему федерализм имеет такое слабое распространение: ведь подавляющее большинство государств создавались путем расширения единого ядра, причем считалось важным как можно эффективнее контролировать завоеванные окраины, так что в таких

странах не возникало особых поползновений внедрять федерализм. Однако среди современных федераций немало и таких, где субъекты федерации вовсе не обладали государственностью или независимостью до образования самой федерации. Таковы, например, Бразилия и Мексика.

Невольно возникает подозрение, что федерализм как форма государственности находится, так сказать, на обочине мирового политического процесса. А тот факт, что федерациям трудно подыскать общие черты, укрепляет мнение о том, что это весьма вычурная форма государственности, которая рождается по воле исторического случая и успешно работает только при весьма специфических обстоятельствах.

Обычно считается, что особо крупные страны принимают федерализм, чтобы ввести промежуточный уровень управления своими территориями, а прочим странам так повелела их историческая судьба, поскольку они сложились из самостоятельных прежде частей. Если же у стран нет ни первого обстоятельства, ни второго, то им стоит много раз «отмерить», прежде чем «отрезать» и культивировать у себя федерализм.

Пожалуй, главная причина слабой распространенности федерализма в современном мире — сложность данного государственного устройства. Для его успешного функционирования необходимо много условий, в том числе высокая политическая культура населения, которая подразумевает большую политическую активность граждан, их привычку постоянно следить за политическими событиями в стране, четко осознавать свои интересы в этой области и чутко реагировать на изменения в политике государства своим общественным поведением. Государственные институты при федерализме значительно сложнее и многочисленнее, чем при унитарном устройстве, потому что здесь многое построено на шатком балансе территориальных интересов, которые надо постоянно уравнивать. Функционирование такого государства отнимает у общества гораздо больше времени и сил.

Невольно возникает вопрос: а ради чего все это нужно? Если же к этому присовокупляются весьма распространенные страхи по поводу разрыхления государственности чрезмерной автономностью регионов, боязнь за целостность страны, то федерализм предстает перед глазами многих как угроза или ошибка исторического выбора, которую надо немедленно исправлять.

Апология федерализма

У идеи федерализма есть несколько обоснований. Самое изящное принадлежит «изобретателям» этого способа государственного устройства — Шарлю Монтескье и Джону Локку. Вот их рассуждение.

Крупные империи — самые прочные государства, но в них невозможна демократия, потому что для удержания своей огромной территории государство должно быть жестким, а то и жестоким. Настоящая демократия может существовать только в небольших, скорее, даже в маленьких государствах — наподобие древнегреческих полисов, где граждане знают друг друга. Однако

такие государства слишком слабы и легко становятся добычей более крупных соседей. Замкнутый круг? Ничего подобного, говорят просветители. Можно создать государственный строй, в котором объединятся положительные стороны каждого типа государства, а негативные как бы аннигилируют. Это федерация — добровольное объединение небольших демократических государств. Объединив свои усилия, они смогут противостоять внешней агрессии, но во внутренней жизни будут сохранять ту демократию, которая им была присуща, потому что центральные власти будут ограничены в своих полномочиях вопросами обороны, внешней политики, денежного обращения и т.п.

У этого аргумента есть вариант, так сказать, от противного. Если в стране назревает некоторое внутреннее напряжение, связанное с противостоянием разных частей территории государства, то лучший способ уберечь его от распада — дать таким частям автономию, которая позволит им полностью удовлетворить свои нужды культурного, социального или экономического плана, действуя при этом по собственному усмотрению. Как не вспомнить тут знаменитую фразу Б. Ельцина «берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», над которой принято издеваться, но позитивное практическое значение которой современники оценить не в состоянии. Не исключено, что в будущем ее будут считать одним из самых точных определений федерализма. Тем более что этот маневр Президента России способствовал сохранению государства. Достаточно вспомнить, что в то время были крайне обострены опасения распада. Одним из самых популярных клише было «югославизация России». Маневр Президента Ельцина выбил почву из-под ног радикальных сепаратистских движений и помог рассеять энергию распада. Однако следует признать, за сохранение целостности страны пришлось заплатить целостностью системы государственной власти.

Конечно, указанный выше рецепт не годится, если речь идет о стремлении выделиться из данного государства, получить политическую самостоятельность. Однако в практике суверенных государств (если это не империи с контрастными по культуре колониями) вопрос редко стоит именно таким образом. Чаще всего проблема в желании устраивать свою жизнь по местным традициям и обычаям, без указки сверху. Такие претензии легко снимаются федерализмом. И у жителей, и у региональных политиков исчезают аргументы в пользу необходимости политического отделения, коль скоро они получают возможность решать свои проблемы самостоятельно, не выходя из рамок сложившейся государственности. Если политики продолжают в этих условиях настаивать на политическом отделении, это начинает выглядеть как чистое политиканство, желание заполучить для себя международный статус любой ценой.

В этом смысле федерализм — хорошее лекарство против политического сепаратизма, но это его свойство далеко не очевидно. В глазах неискущенного гражданина, придерживающегося централистских взглядов (или такого же политика), его заслоняет то, что центральные власти в федеративном государстве выглядят заведомо куда менее сильными и грозными, чем в унитар-

ном. Из-за этого все здание государственности предстает слабым, готовым развалиться. Это не так, утверждают федералисты. Да, центральные власти слабеют (в смысле объема полномочий), но усиливаются субфедеральные звенья, здание оказывается многоэтажным, а государство — многоядерным. В целом оно становится несомненно сильнее, устойчивее по отношению к внешним потрясениям. Это обстоятельство подтверждается тем, что громоздкие, сильные с виду, но централизованные, а потому слишком жесткие империи рано или поздно разрушались. Другая группа аргументов тоже была выдвинута мыслителями Просвещения и связана с соображениями гуманитарного порядка. Главную роль играет здесь представление о личных свободах гражданина и человека, о его праве распоряжаться своей судьбой. В этом свете федерализм предстает как территориальная форма демократии (известные слова Томаса Джефферсона), притом в двух обликах.

Во-первых, это идея, которую в США называют *grass roots democracy* (низовая демократия): гражданин должен иметь способы лично и непосредственно влиять на ход государственных дел, и хотя это невозможно обеспечить чисто технически, в государственном устройстве надо предусмотреть все меры к тому, чтобы как можно меньше дел решалось не гражданином, а его представителями, и чем дальше от него, тем меньше. Иными словами, принципы демократии требуют, чтобы максимальное число общих вопросов решалось в самых нижних звеньях публичной власти, а наверх передавались только такие из них, которые там решать эффективнее (например, вопросы обороны или печатания денег). Федерализм подходит для этого как нельзя лучше.

Во-вторых, это децентрализация власти, рассредоточение ее между федеральным, региональным и муниципальным уровнями — своего рода территориальный вариант той великой идеи разделения властей, которая считается основой современных демократий. Смысл такого разделения, как известно, в том, чтобы, дробя власть, удержать государство в неких рамках, не дать ему подмять под себя общество, подменив интересы власти интересами общества. Разделение властей встраивает систему контроля за государством внутрь него самого, потому что отделенные друг от друга фрагменты государства начинают контролировать друг друга. Именно по этому сценарию региональные власти становятся таким же контролером и «сдерживателем» для власти центральной, как и она для них, — к выгоде и удовлетворению граждан.

Надо признаться, что именно эта федералистская идея, вполне понятная гражданам Северной Америки или Западной Европы, приживается в России труднее всего. Казалось бы, никто так не настрадался от своеволия государства, как россияне. Однако эти же самые страдания породили у нас фетиш «сильного государства», и всякое ослабление его воспринимается как ослабление *не власти, а самой государственности*. Пожалуй, именно здесь лежит главная причина того неприятия федерализма, которое так распространено в нашей стране.

В крупных странах снижается эффективность управления, когда их человеческий и экономический потенциал становится слишком большим и,

главное, разнородным. У разных территориальных частей страны могут возникать разные, противоречащие друг другу интересы, притом не только в обществено-культурном отношении, но и в чисто экономическом. Ведь обычно крупные страны получают большую выгоду благодаря тому, что на их территории складываются регионы разной экономической специализации, дополняющие друг друга в рамках территориального разделения труда. Это преимущество больших стран перед мелкими. Однако длительное экономическое развитие в условиях жесткой специализации делает регионы страны все менее похожими друг на друга, и за экономическими различиями, такими полезными для хозяйства, могут встать различия социальные, даже культурные. Такой разнородной страной очень трудно управлять из единого центра. Федерализм позволяет отлить это управление в испытанную полицентрическую форму, предоставив каждому региону самому оптимизировать свою хозяйственную жизнь, оставив за центром только выработку общих согласованных правил и надзор за их соблюдением.

Стоит учесть, что такое разделение труда сильно способствует повышению прочности страны, потому что каждый район сильно зависит от других и по ввозу, и по вывозу, и по простой кооперации. Значит, федерализм политический будет опираться на хозяйственное единство и экономическую взаимовыгодность для регионов сосуществовать в рамках единой государственности.

ФЕДЕРАЛИЗМ НА РОССИЙСКОЙ ПОЧВЕ

Тенденции развития федерализма в Российской Федерации
(аналитический доклад). М.: ОЛИТА, 2002

Неизбежная пора разочарований

У России есть свои «счеты с федерализмом». Недаром она выросла в самостоятельную государственность из РСФСР — федерации в федерации, так что все ее граждане уже жили не одно поколение «в федеративном государстве», хотя вряд ли это замечали. Именно формально федеративное устройство Советского Союза выглядело первопричиной его развала — «по федеративным границам» Советский Союз и развалился. Демократизация же страны снова возродила надежды на то, что федерализм (на этот раз подлинный, а не советский) даст дополнительные силы для этого процесса, вполне в духе Т. Джефферсона. Однако первые шаги российского федерализма принесли немало разочарований, даже опасений за целостность государства.

Все эти фобии, надежды и предрассудки сплелись в общественном сознании в клубок, полный противоречий. Судя по мировому опыту, такая ситуация вполне типична для стран, которые лишь начинали культивиро-

вать федерализм. Первые его шаги всегда связаны с разочарованиями, первые успехи быстро сменялись откатом, и после первых лет существования наступал критический момент в судьбе федерации. Если разочарования перевешивали, общественность отворачивалась от федералистских идей, и вторящие ей политики превращали государство либо в открыто унитарное, либо имитирующее федерализм. Вспомним США в первые годы их независимости — какое глубокое разочарование охватило граждан от первоначальной беспомощности федеративного государства! Но вспомним и Гамильтона, Мэдисона, Джея, которые написали серию открытых писем в газету, созданную ими, «Федералист», убеждая сограждан не отказываться от федерализма, а совершенствовать его. Им и обязана страна тем, что пошла именно по пути совершенствования и добилась на нем таких впечатляющих успехов.

«Проклятые вопросы»

Такую же ситуацию переживает сегодня и Россия, на таком же распутье находится в ней судьба федерализма. Настало время заново поставить перед страной, перед общественностью, перед политическими лидерами вопрос: ***нужен ли России федерализм как таковой, а уж если нужен, то какой именно?*** На самом деле этот «проклятый вопрос» распадается на несколько отдельных. Сформулируем их в порядке важности.

Самое распространенное среди россиян подозрение насчет федерализма заключается в том, что он, судя по всему, чужероден нашей истории. Поэтому надо спросить себя: приемлем ли федерализм для России, так сказать, *генетически*?

С этим связан и второй вопрос: есть ли хотя бы намеки на федерализм *в традициях российской государственности*? Если нет, то судьба федерализма в России незавидна. Его можно было бы внедрять в авторитарическом государстве силой, но в демократическом эта затея обречена на провал.

Отдельно стоит разобраться с таким популярным федералистским тезисом, согласно которому Россия «обречена» быть федерацией, поскольку она большая страна. Ведь почти все крупные страны мира являются федерациями. Среди самых больших по площади государств мира только Китай имеет унитарное устройство, но и в нем наряду с 22 провинциями есть пять автономных районов.

Далее, существуют ли в России *культурные районы*, которые действительно нуждаются в административном оформлении, чтобы это помогало им сохранить свою самобытность?

Отдельного внимания заслуживает и *этнический фактор*, который так болезненно переживают примерно половина федераций. Является ли он в России достаточно весомым основанием для внедрения федерализма?

Наконец, естественный довод и вопрос: Россия уже не только была в составе федерации, но и сама представляла собой федерацию, а потому имеет несколько десятков лет федерального опыта. Какие выводы из этого следуют?

Подтверждает ли этот опыт необходимость для России и дальше существовать в таких формах или, напротив, опыт негативен и стране следует расстаться с этой идеей?

Федерализм не противоречит традициям русской государственности

Принято считать, что Россия всю свою историю была жестко централизованным унитарным государством. Однако это преувеличение. Если принять схему «пяти Русий» (Киевская Русь, Русь под игом, Московское царство, Российская империя, СССР), то происхождение первой из них — Киевской Руси — не то что федеративное, но даже конфедеративное. Ведь это был весьма рыхлый союз племен, который держался во многом на единстве крови их князей (все они были Рюриковичи, и слова «князь» и «Рюрикович» были практически синонимами). Уместно будет подчеркнуть, что эта самая рыхлость и не позволила Орде покорить Русь, разгромив главный центр ее управления, потому что такого центра не было. *Полицентричность помогла выжить Руси* как культурной общности. Ведь полицентричные структуры заведомо более гибки, адаптивны, живучи, чем жестко централизованные, в которых достаточно поразить этот самый центр, чтобы покончить со всей системой.

Однако и в исторической науке, и особенно у «широкой общественности» сложилась прочная традиция думать, что именно рыхлость сгубила этот союз при столкновении с Ордой.

Следовательно, мы можем указать в нашей истории по меньшей мере на два вполне федералистских сюжета. Во-первых, это федеративные (даже конфедеративные) истоки государственности, которая приобрела потом на редкость жесткие унитарные формы. Во-вторых, это сосуществование власти центра с автономией на местах.

Все это позволяет сделать вывод, что федерализм составлял существенный по важности сюжет нашей истории, хотя, конечно, под иным названием. *У нас не было, нет и не должно быть исторических противопоказаний на этот счет.*

Начиная с Московского царства, Россия отличалась жесточайшей — порой просто свирепой — централизацией государственной власти. Самодержавность русского монарха стала притчей во языцех, а российская государственность — символом предельного унитаризма. Однако в реальности окраины державы всегда располагали немалой автономией в решении насущных дел. И речь тут не только о земстве, но и о более крупных частях — о губерниях прежде всего. Путь, скажем, от Якутска в Санкт-Петербург или Москву занимал в XVII–XVIII вв. не один месяц, поэтому на практике не могло идти и речи о том, чтобы жестко управлять Сибирью из столицы.

Правда, в условиях самодержавия такая независимость властей на местах от властей в центре приводила всего лишь к превращению России в совокупность сатрапий, где каждый «главный начальник» подражал царю в жестко-

сти правления и в своем равнодушии к мнению подданных. Самодержавие воспроизводило себя во всех территориально-административных клетках державы. Поскольку же единственной управой на власть чиновников на местах была лишь воля государя и его столичных ревизоров, это укрепляло жителей окраин во мнении о вреде местничества, о пользе сильной центральной власти, «крутой, но справедливой».

Однако преувеличивать значение этого обстоятельства не стоит. Губернатор почти всегда был вынужден учитывать отношение к себе если не общества, то его самых влиятельных представителей, он поневоле срастался с интересами руководимого им края. Если же вспомнить, как много специфики было в государственном устройстве Польши, Грузии или Хивы, то Российская империя может предстать некоей «протофедерацией», только гораздо более гибкой, нежели наша нынешняя, потому что в ней было вполне позволительным строить отношения Санкт-Петербурга с разными частями империи по-разному.

Почти забавно, что и в СССР областные власти, как правило, тоже обладали немалой самостоятельностью. Москва могла снять первого секретаря обкома партии, но не могла жестко контролировать его повседневную работу. Здесь было очень много похожего на ситуацию в Российской империи. Первый секретарь обкома КПСС располагал огромными возможностями для контроля за жизнью области практически во всех аспектах, вплоть до семейного. Можно утверждать, что в СССР первые секретари обкомов обладали даже большей властью, чем царские губернаторы. Ведь губернаторам было непозволительно вмешиваться в общероссийскую политику, а первые секретари получали к ней широкий доступ через Центральный комитет КПСС, который играл в жизни страны огромную роль.

Анализ трех сотен биографий членов ЦК, опубликованный в «Известиях ЦК КПСС» (№ 2 и 5 за 1989 г.), показывает, что в апреле 1989 г. в нем было 123 члена, которые занимали когда-либо посты первых секретарей на уровне обкома. Из них только 50 были действующими первыми секретарями, 46 членов были ими в прошлом, а в то время занимали другие должности. Особенно примечательна группа из 27 «пенсионеров союзного значения», которые были первыми секретарями обкомов в первые горбачевские годы. Еще в 1987 г. М. Горбачев начал отправлять их послами в разные страны, а в 1988-м — просто на пенсию. Однако удалять их из ЦК он все же поостерегся.

В результате Белгородская, Кемеровская, Нижегородская, Самарская и Свердловская области имели среди членов ЦК по три (!) первых руководителя, из них только в первых двух — во главе с действующим первым секретарем, а в остальных трех — только бывших «первых». Многие московские члены ЦК были выдвиженцами с мест и отлично помнили свои региональные корни. Как правило, они поддерживали «своих» секретарей и образовывали своеобразные региональные группировки.

Тем самым региональные интересы получали весьма полное отражение в работе высших политических органов СССР. Казалось бы, чего еще можно

желать, стоит ли сетовать на формальный характер советского федерализма, если на практике интересы регионов все же играли свою роль, притом немалую. Но в том-то и дело, что они играли эту роль, по сути, подпольно, вопреки закону. Из-за этого сложилась дурная традиция смотреть на территориальную автономию как на что-то незаконное, способное существовать только скрытно, за ширмой централизации управления государством.

Поэтому приходится преодолеть соблазн сделать парадоксальное утверждение, будто под покровом пресловутой российской централизации управления в стране всегда существовал некий подпольный федерализм. Однако для нашей задачи этого и не требуется. Достаточно показать, что федерализм, по крайней мере, не противоречит традициям нашей государственности. Этого уже хватит для того, чтобы озадачить противников федерализма в России, поскольку для них наша сверхцентралистская традиция — едва ли не решающий аргумент.

Громадность российской территории делает федерализм неизбежным

Как известно, Россия — крупнейшая в мире страна по территории, и это заранее предполагает громадное разнообразие условий жизни в ее регионах. Однако на деле это страна, на редкость монотонная по своей географии. Она не расчленена какими-либо горными системами, которые составляли бы существенную преграду для движения людей или товаров. Единственная крупная горная система — Уральские горы, но они стары и потому сильно денудированы, т.е. сглажены временем, и легко преодолимы. Эта *равнинность*, это отсутствие ярких природных примет на протяжении тысяч километров приводили иностранных путешественников и в уныние, и в замешательство, им поневоле начинало казаться, что именно это и есть главная черта русской пространственной ниши, да что там ниши — самого русского народа, с его поразительной однородностью и сильнейшим чувством единства. На этот счет есть огромная литература — как отечественная, так и зарубежная (знаменитое сочинение Н.А. Бердяева насчет власти пространства над русской душой — может быть, одно из лучших, но вовсе не единственное на эту тему).

Единственными серьезными преградами для движения по русским равнинам можно счесть великие русские реки. Они почти везде имеют меридиональное расположение, с юга на север или с севера на юг, и тем самым текут как бы поперек основного направления исторической миграции русских с запада на восток. Однако реки эти издавна служили важнейшими транспортными осями и не столько тормозили миграцию, сколько помогли ей превратиться из тонкой широтной струйки в солидную полосу, развернутую в долготном направлении.

Монотонен и климат российской ойкумены. Разумеется, Поморье мало похоже на Кубань, это вполне очевидно, но где найти границу между эти-

ми «непохожестями»? Переходы на Русской равнине настолько плавны, что практически неразличимы. Если же двигаться в широтном направлении, то с трудом можно заметить хоть какие-нибудь существенные различия в пространственной нише, вместившей российскую государственность.

Может показаться, что громадность физических размеров России — не такой уж сильный аргумент в пользу неизбежности федерализма. Однако такой вывод был бы неверен. Россия — не просто большая страна, она крупнейшая в мире, притом с громадным отрывом от остальных больших стран (17 млн км² против примерно по 10 млн км² у США, Китая, Канады). Пусть монотонность и простота рельефа облегчают взаимосвязи российских регионов — сами расстояния между ними оказываются настолько большими, что одним фактом своего существования кладут этим взаимосвязям жесткие пределы. По расчетам академика А. Гранберга и его сотрудников, в 1990 г. хозяйственные взаимосвязи внутри российских регионов были в денежном отношении эквивалентны 22% ВВП РСФСР. Это было не так уж много для страны, где царили идеи пресловутого «единого народнохозяйственного комплекса», а территориальное разделение труда зашло очень далеко, превратив многие части страны в узкоспециализированные «цеха» этого самого комплекса. К сожалению, в ходе реформ эти взаимосвязи сократились очень резко, и на 1997 г. оценка составила всего 11% ВВП. Главная причина такого распада межрайонных связей — конечно же, громадность расстояний, которые заставляют российские регионы хозяйствовать самостоятельно, мало полагаясь на взаимодействие с остальными, за исключением разве что прямых соседей.

Поэтому приходится подтвердить известный федералистский постулат: Россия как самая большая страна в мире просто не может существовать без федерализма.

Культурное единство как аргумент федерализма

Тому, кто знакомится с идеологией федерализма впервые, легко предположить, что он особенно удобен для стран, где сосуществуют весьма контрастные территориальные общности людей. В таких странах особенно полезно практиковать «многоэтажный патриотизм», при котором гражданин питает одинаково теплые чувства и к своему культурному региону, и к стране в целом. В этом свете федерализм предстает как политическое оформление подобного патриотизма.

Крупные по численности государства обычно вмещают целую мозаику субкультур, районов и местностей. Это нередко случается даже в небольших по площади странах вроде Грузии, а если страна побольше площадью, то в ней почти неминуемо возникает потребность в федеральном устройстве, чтобы отразить эти различия, дать им свободу, не допустить перенапряжения, противоречий, которые могут взорвать государство.

Не то Россия. *Русские на удивление мало отличаются друг от друга, даже если живут за тысячи километров* (мы сознательно сейчас не обсуждаем проблему этнических различий). Их системы ценностей остаются в основном теми же на всем пространстве России, да и в «диаспоре» тоже. Более того, им присуще некое равнодушие к пространству (к границе, к месту, к расстоянию), и они словно не замечают, в какой обширной стране живут. В этом смысле русскую культуру можно назвать «аспатиальной», т.е. непространственной. И это само по себе парадокс: как могло случиться, что такую гигантскую страну смог заселить народ, равнодушный к ее размерам? Ответ напрашивается сам собой: только такой народ и смог разлиться по таким громадным пространствам и при этом не потерять своей цельности (можно сказать и сильнее — монолитности, что не следует смешивать с гражданской солидарностью).

Поэтому, наверное, и распространено столь широко мнение, что русским федерализм попросту ни к чему. Ведь *главные различия в русском культурном быте — это различия, так сказать, «вертикальные»*, между столицами, прочими городами и сельской местностью, а эти различия есть в каждой области (крае), их не втиснешь в федералистскую схему. У нас издавна сложилось резкое противостояние трех миров, трех укладов жизни, более того — трех систем ценностей, и культурная пропасть между селом и городом была столь же широка, как и между городами и двумя столицами (иногда раньше к ним присоединяли и Киев).

Горизонтальные же различия сильно ослаблены и нередко сводятся просто к тому, что в разных районах «столица», «города» и «села» представлены в разных пропорциях. В горизонтальном, так сказать, измерении ослаблены не только различия, но и связи. Соседние области мало общаются друг с другом. *Недаром наши административные границы так заросли лесами, что их можно различить на космических снимках по резкому упадку интенсивности землепользования.* На этих границах размыкается сельская дорожная сеть; это легко увидеть на любой российской карте крупного масштаба, и нет проще способа поразить ученого-иностранца российской спецификой, чем развернуть перед ним карту нашей области (практически любой) и показать на это поразительное размыкание дорожной сети, ведь такое редко встретишь в Европе даже на государственных границах. При этом не существует никаких специальных запретов на пересечение областных границ сельскими дорогами, и если размыкание все же происходит, то оно отражает не умысел властей, а самоорганизацию общества в пространстве.

Однако территориальное однообразие русского народа вовсе не препятствие для внедрения федерализма, а, наоборот, важное преимущество. Федерализм — это не цель, а всего-навсего политический инструмент. Его задача состоит в обеспечении политических прав граждан, а не в культурном строительстве или в чем-то подобном. Он имеет в виду, что право на решение своих дел собственными силами имеет любая территориальная общность, а не только такая, у которой есть представление о своей самобытности. Более

того, выделение субъектов федерации по каким-то специально обусловленным границам есть — по канонам федерализма — зло, и опасное зло: если на таких границах происходят многие социально-культурные изменения в ткани единого государства, то выше оказывается вероятность, что оно и разорвется именно по этим швам. Поэтому *культурная однородность* россиян в территориальном аспекте — хорошая гарантия того, что федерализм, обеспечивая гражданские права, не будет угрожать единству страны.

Все это уже было?

Как уже отмечалось, Россия располагает опытом существования в федеративном государстве, притом опытом длительным, хотя и весьма своеобразным. Ведь во времена большевизма наша страна формально существовала как федеративное государство. Коммунистическая пропаганда уделяла этой стороне дела большое внимание, федеративное устройство страны считалось важным достижением режима, одним из парадных олицетворений его демократичности, а также решенности национального вопроса самыми кардинальными средствами. На деле же, как известно, это было жестко централизованное государство.

Такое противоречие между формальной и реальной сторонами дела не ново для российской истории, российской культуры. Однако для идей федерализма в России оно сослужило дурную службу. Никогда не знавшая подлинного федерализма, российская общественность весьма склонна считать, что она уже располагает *большим опытом реальной жизни в условиях федерализма*, а потому обладает достаточно хорошими знаниями в этой области. Этот предрассудок сильно въелся в нашу культуру, и это лишний раз доказывает, что лучше полное незнание, чем знание ложное...

Поэтому прививать федерализм как систему идей в России особенно трудно не потому, что ее здесь нет, а потому, что это место в русской политической культуре уже занято, и занято совершенно ошибочным, но живучим представлением.

В этом отношении обстановка в России сильно отличается от ситуации в классических странах федерализма вроде США или Швейцарии. В США федерализм внедрялся для охраны личных свобод от засилья государства, в Швейцарии — для охраны свобод местных общин, а в России его приходится вводить для насаждения того и другого на почти пустом месте. Там власть произрастает снизу, от гражданина, а потому наиболее легитимна внизу, и граждане весьма активны на выборах местных властей. У нас же источник власти — некое ядро центрального государства (царь с аристократией, генсек с партийной верхушкой, президент с администрацией и правительством). Массовый избиратель считает, что местные власти обладают только, так сказать, эманацией силы властей общегосударственных, а потому интерес граждан к выборам быстро падает сверху вниз. Наконец — и это очень важно — «там» есть привычка кропотливо отлаживать свое государственное

устройство, есть долгий опыт, порой мучительный (вспомним гражданские войны в США или Швейцарии), а мы не привыкли думать об устройстве государства сами и ждем, чтобы «наверху» изобрели что-нибудь такое, чтобы все переменялось к лучшему, да притом сразу. Сама же власть при этом бесполезном ожидании, говоря словами Мандельштама, нам «отвратительна, как руки брадобрея».

Федерализм показан России

Изложенные выше обстоятельства позволяют твердо сказать, что в России нет противопоказаний к внедрению федерализма. Наоборот, есть много причин для того, чтобы его внедрять. Стоит, однако, особо подчеркнуть, что в силу некоторых дополнительных обстоятельств федерализм выглядит для России настоящим императивом, и ей не удастся избежать его полномасштабного развертывания, если она собирается мобилизовать свои ресурсы всех видов для прорыва в нормальную жизнь.

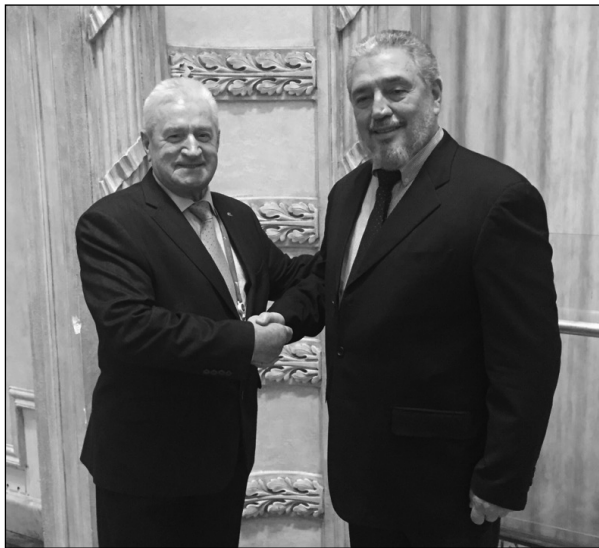
Многое говорит о том, что в конце прошедшего века Россия переступила некий порог своей социально-экономической размерности и сложности. За этим порогом она уже не может эффективно развиваться в рамках унитаризма, при строго иерархизированной моноцентрической системе политического управления. Настало время усложнять свою управленческую структуру под стать сложности самой страны.

Федерализм — не просто подспорье демократии, это одно из главных ее орудий. Он преподает гражданам бесценный урок — каким образом защищать свою независимость и права не только в личном качестве, но и как сообществу граждан, объединенных, так сказать, тотально, т.е. не по профессиональному, национальному или имущественному признаку, а сразу по всем признакам, вместе взятым. Именно такую гражданственность и воплощает собой субъект федерации, своего рода сколок страны в целом. Федерализм — это отличная узда для центральной власти, если та стремится заполучить себе силу сверх той, которая причитается ей для отправления предписанных Конституцией обязанностей.

ПАМЯТИ ГЕНЕРАЛ-ЛЕЙТЕНАНТА И.И. КУРИННОГО (06.06.1938 — 27.08.2018)

Игорь Иванович Куринной родился в Донецкой области Украинской ССР. Окончил Первое Ленинградское артиллерийское училище, Военно-политическую академию им. В.И. Ленина, проходил службу в Ракетных войсках стратегического назначения, в 1962–1963 гг. участвовал в стратегической операции «Анадырь» в Республике Куба в период событий Карибского кризиса. Генерал-лейтенант Космических войск, один из ведущих руководителей Воздушно-космических сил и пилотируемой космической программы.

В 1984–2002 гг. — член Военного совета — начальник Политического управления Воздушно-космических сил, заместитель председателя Госкомиссии по пилотируемому космосу, член Госкомиссии по созданию и испытаниям МКС «Энергия — Буран», с 2002 г. — председатель Центрального совета Союза ветеранов Космических войск. С 1970 г. — член Общества советско-кубинской дружбы, в 1993 г. — участник учредительного собрания Общества дружбы с Кубой (Российского общества дружбы с Кубой — РОДК), с 2000 г. — вице-президент, в 2013–2018 гг. — президент РОДК. Награжден орденами Октябрьской Революции, Трудового Красного Знамени, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР, Российской Федерации», 20 медалями, знаком МИД России «За вклад в международное сотрудничество», имеет награды иностранных государств.



*Игорь Иванович Куринной
с Фиделем Кастро Диас-Балартом, старшим сыном
Ф. Кастро, на «полях» Московского финансового форума,
сентябрь 2016 г.*

А.М. Лавров, президент Российского общества дружбы с Кубой

ЗА СТРОКОЙ ГИМНА РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА ДРУЖБЫ С КУБОЙ

В 1962 г. Александрой Пахмутовой и Николаем Добронравовым была написана, а затем в течение многих лет ярко исполнялась М. Магомаевым и И. Кобзоном песня, удивительно точно и глубоко отразившая отношение советских людей к далекой и изначально малоизвестной карибской стране и ее народу. Сегодня эта песня является официальным гимном Российского общества дружбы с Кубой (РОДК), и ее припев «Куба — любовь моя! Остров зари багровой... Песня летит над планетой, звеня: Куба — любовь моя!» продолжает объединять всех друзей Кубы, а их среди нас очень и очень много, в том числе и тех, кто пока об этом еще не задумывался.

До 2010 г. и я относился к числу таких «скрытых» друзей Кубы — что-то читал или смотрел, что-то помнил со школьно-студенческих времен, знал в лицо, но смутно представлял себе, кто такие Фидель Кастро и Че Гевара, и не более того. Случайно встретив Новый 2010 год на Кубе, я сразу попал под обаяние этой страны: прекрасное море, почти всегда яркие небо и солнце (особенно на контрасте с нашей осенне-зимней погодой), замечательная природа, впечатляющая архитектура Гаваны, атмосфера праздника, ром, неожиданное открытие сигар и целой сигарной культуры, сальса-бачата-меренге, всегда веселые, дружелюбные кубинцы и даже ностальгия по Советскому Союзу... (подробнее о первых кубинских впечатлениях можно прочитать в очерке «Как полюбить Кубу» на сайте РОДК roscuba.ru). Но, скорее всего, несмотря на, безусловно, возросший интерес к истории Кубы вообще и Кубинской революции в частности, я бы так и остался в числе обычных «кубинских» туристов, если бы в начале 2013 г. мне не посчастливилось познакомиться с Игорем Ивановичем Куринным, который в то время был первым вице-президентом РОДК.

С самого начала мы с Игорем Ивановичем, несмотря на более чем 20-летнюю разницу в возрасте и, казалось бы, совсем разный жизненный опыт, почувствовали себя «на одной волне». Игорь Иванович увлеченно рассказывал о Карибском кризисе, об операции «Анадырь» и, конечно, о РОДК — преемнике Общества советско-кубинской дружбы с 50-летней историей, я делился впечатлениями от уже регулярных к этому времени поездок на Кубу. Нам было интересно друг с другом! То, о чем я много читал и частично видел на Кубе, Игорь Иванович — прекрасный рассказчик! — превращал в захватывающие подробности, называл имена легендарных людей, которых он знал лично, а ему были очень интересны детали жизни современной Кубы. И мы договорились встретиться еще раз для «более серьезного разговора», как сказал Игорь Иванович. Наверное, уже тогда у него появилась мысль вовлечь меня в работу Общества (о чем я до этого и не помышлял, как, впрочем, и о любой другой общественной работе).

На следующей встрече, уже с участием других ветеранов и сооснователей РОДК, в том числе тогдашнего президента РОДК Вадима Аркадьевича Саюшева (участника учредительного собрания Общества советско-кубинской дружбы в 1964 г., в свое время — второго секретаря ЦК ВЛКСМ и заместителя председателя Госкомитета по профтехобразованию СССР) была предложена такая «схема»: Вадим Аркадьевич становится почетным президентом РОДК, Игорь Иванович — президентом, а я — исполнительным директором РОДК с конкретной и очень ответственной задачей: организовать мероприятия в честь наступающего в ноябре 2014 г. 50-летия Общества советско-кубинской дружбы (а фактически — 50-летия РОДК). И исполнительная дирекция при поддержке друзей и коллег, влившихся в Общество, взялась за работу.

За прошедшие 5 лет было сделано очень многое. В мае 2014 г. впервые за многие годы делегация РОДК во главе с И.И. Куринным посетила Кубу, в ноябре 2014 г. состоялась международная конференция, посвященная 50-летию РОДК, к этой дате была выпущена книга «Куба — любовь моя!» (размещена на сайте РОДК roscuba.ru), в июле 2016 г. в Московском международном доме музыки с большим успехом прошел концерт легендарной кубинской певицы Омары Портуондо, в организации которого участвовало РОДК, в сентябре 2016 г. — представлен фотоальбом и проведена фотовыставка, посвященные 90-летию Фиделя Кастро, в 2017 г. при поддержке Россотрудничества реализован проект по изучению русского языка на Кубе, в ноябре 2018 г. представлен фотоальбом, посвященный 90-летию Эрнесто Че Гевары, стали традицией организуемые РОДК торжественные вечера, посвященные Дню космонавтики, встречи с кубинскими друзьями, проведены мероприятия солидарности с Республикой Куба, множество культурных мероприятий, созданы региональные отделения Общества...

Игорь Иванович как президент РОДК мог бы ограничиться «постановкой задач и общим контролем», но он был не таким человеком. «Наш Игорь Иванович» или «наш генерал», как мы его стали называть, четко формулировал задачи и общую логику работы РОДК, лично вникал во все детали, не навязывал своих «командирских» решений, всегда выслушивал все мнения, лично участвуя в большинстве мероприятий, отмечал хорошие результаты и фиксировал недостатки, прекрасно выступал на публичных мероприятиях, общался на их «полях». В общем, для нас это была уникальная «школа управления» настоящего Руководителя со своим уникальным стилем, огромным опытом и желанием ставить и решать новые задачи.

Особенно запомнилась поездка с Игорем Ивановичем на Кубу в мае 2014 г. В «официальной» части визита, которая включала посещение первомайской демонстрации в Гаване, встречи с руководителями Правительства Кубы, Кубинского института дружбы с народами, Ассоциации кубинско-российской дружбы, посещение Мемориала советских воинов-интернационалистов, Игорь Иванович подал нам всем незабываемый пример ответственного, мудрого и по-человечески яркого лидера делегации. Но еще больше Игорь Иванович поразил нас в «неофициальной» части визита. В состав делегации

РОДК вошли молодые и «относительно молодые» члены и активисты Общества, но наш руководитель ни в чем не уступал нам — ни в вечерних «посиделках», ни в рыбалке, ни в плавании на «среднедлинные» дистанции (тут Игорь Иванович превзошел всех на порядок).

Благодаря Игорю Ивановичу мне и моим друзьям удалось прикоснуться не только к истории и нынешнему дню Кубы, но и к истории советской и современности российской космонавтики. Генерал-лейтенант Куринной — один из создателей Воздушно-космических сил СССР и руководителей пилотируемой космической программы, лично готовивший и «запускавший» в космос многих советских и российских космонавтов. Многие из них являлись и остаются активными членами Общества дружбы с Кубой, президентами которого в разные годы были Ю.А. Гагарин, В.А. Шаталов, Ю.В. Романенко, а Ассоциацию кубинско-российской дружбы в течение многих лет возглавляет ученик Игоря Ивановича — первый и единственный кубинский и латиноамериканский космонавт Арнальдо Тамайо Мендес. Именно Игорь Иванович возобновил традицию проведения праздничных вечеров РОДК, посвященных Дню космонавтики, на которых в том числе звучали — благодаря поддержке госкорпорации «Роскосмос» — приветствия и поздравления гостей от членов экипажей МКС «Мир».

В незаурядной, яркой и глубокой личности Игоря Ивановича, во всей его жизни органично соединились темы Кубы и космоса. В 1962–1963 гг. — во время Карибского кризиса — командир ракетной батареи, старший лейтенант И. Куринной и его однополчане по стратегической операции «Анадырь» не только защитили Кубинскую революцию и право кубинского народа самому определять пути своего развития, но и наглядно показали некоторым «горячим головам», всерьез строившим планы «обезоруживающего ядерного удара», что «на силу всегда найдется другая сила», по сути, предотвратив сползание мира к ядерной катастрофе.

Это был жесткий, но, видимо, неизбежный на том этапе урок политикам и военным — после создания ядерно-космического оружия уже нельзя даже пытаться решать какие бы то ни было конфликты военным путем. А командир батареи Куринной и его боевые — несмотря на формальное отсутствие боевых действий — товарищи рисковали своими жизнями для того, чтобы этот урок был всеми усвоен прочно и навсегда. Думаю, что, если бы в жизни Игоря Ивановича не было Кубы, операции «Анадырь», он все равно стал бы успешным и уважаемым руководителем сначала военных, а потом и мирных космических программ. Но «прикосновение» к Кубе, волей истории оказавшейся в центре самого острого военно-политического столкновения ядерно-космической эпохи, зарядило его какой-то непостижимой, но хорошо ощущаемой всеми, с кем он работал и общался, «кубинской» энергетикой.

И не случайно Общество советско-кубинской дружбы (с 1993 г. преобразованное в Российское общество дружбы с Кубой, одним из создателей и руководителей которого был Игорь Иванович) было основано двумя самыми

известными людьми второй половины (а возможно, и всего) XX века — Юрием Гагариным и Эрнесто Че Геварой. Два майора (по-советски), или два команданте (по-кубински), к ноябрю 1964 г. уже были знакомы, и на всех их совместных фотографиях видно, насколько они симпатизируют друг другу. Они не успели стать настоящими друзьями и, безусловно, могли бы ими быть еще долгие годы, но менее чем через 4 года — почти одновременно (с разницей в полгода) — трагически ушли из жизни. Юрий Гагарин, первый президент Общества советско-кубинской дружбы, и Эрнесто Че Гевара, представлявший Республику Куба при создании Общества, были и остаются символами двух одних из самых ярких прорывов научно-технического и социально-политического развития — советской космической программы и Кубинской революции (подробнее об этом написано в главе 5 книги «Куба — любовь моя!», изданной к 50-летию РОДК и размещенной на сайте roscuba.ru).

Конечно, с тех пор многое переосмыслено. По-разному оцениваются опыт строительства кубинского социализма, советско- и российско-кубинские отношения и в целом идеи и результаты Кубинской революции, в том числе деятельность ее руководителей, включая Че Гевару. Рискну высказать свое мнение, основанное не только и не столько на изучении тех или иных источников, сколько на общей логике и общении с ветеранами РОДК, в первую очередь с Игорем Ивановичем Куринным.

Наряду с тем что Кубинская революция создала для всего «третьего мира» убедительный пример быстрого по историческим меркам выхода из замкнутого круга диктатуры, коррупции, нищеты, без нее могло бы не быть уникального для всей истории человечества, столь длинного (с 1945 г. по настоящее время) периода относительно (без непосредственного, в ядерно-космическую эпоху — губительного для всей цивилизации, военного столкновения ядерных держав) мирного развития²⁵⁹.

Можно по-разному к этому относиться (в том числе по принципу «они первые начали»), но факт остается фактом — к середине 1950-х годов бывшие союзники во Второй мировой войне находились в жесткой конфронтации, балансируя на грани между «холодной» и Третьей (и, скорее всего, последней) мировой войной. При этом США обладали многократным количественным и абсолютным качественным перевесом: размещенные на территории Италии и Турции ракеты имели подлетное время менее 15 минут без каких-либо возможностей у СССР для защиты и с весьма отдаленными перспективами появления у него средств сдерживания.

Достаточно очевидна и неустойчивость такого положения: почти наверняка американские военные доказывали необходимость как можно скорее использовать стратегическое преимущество, советские — тем или иным способом минимизировать его за счет «обычных» вооружений и других «несим-

²⁵⁹ Далее использованы материалы статьи А. Лаврова «О всемирно-историческом значении Кубинской революции и задачах Российского общества дружбы с Кубой» (roscuba.ru/публикации).

метричных» действий (в том числе, например, сооружением Берлинской стены). Скорее всего, рано или поздно все это завершилось бы так называемыми «непредсказуемыми» (вовсе не потому, что их трудно предсказать, а потому, что они настолько очевидны, что их совсем не хочется предсказывать) последствиями.

И вдруг в январе 1959 г. на Кубе неожиданно для всех (включая обе ядерные державы: США просто просчитались, а СССР в то время не особо интересовался Латинской Америкой и его при всем стремлении везде и всегда поддерживать «антиимпериалистические» и национально-освободительные движения никто и никогда не обвинял в содействии барбудос, которые, в свою очередь, первоначально даже и не думали о строительстве в своей стране социализма) повстанцы, возглавляемые мало кому тогда известным Фиделем Кастро, после двухлетней партизанской — по сути, гражданской — войны сметают марионеточную диктатуру, а еще через 3 года новое кубинское правительство дает согласие на размещение на территории Кубы, всего в 200 километрах от территории США, советских ракет с ядерными боеголовками, от которых тогда и у США не было никакой защиты.

В октябре 1962 г. в ходе острейшего военно-политического кризиса, который потом назовут Карибским, между лидерами США и СССР состоялся поразительный на нынешний взгляд обмен репликами (о котором неоднократно говорил Игорь Иванович): «Дж. Кеннеди: Мы вас можем уничтожить несколько раз (В разных источниках — от 6 до 30. — *Примеч. А. Л.*). Н.С. Хрущев: А мы вас — один. Вам этого мало?». По-видимому, только с этого момента оба лидера впервые ясно и до конца осознали, куда они завели свои страны и весь мир, начав медленный и непростой, но реальный процесс снижения рисков намеренного или случайного ядерного столкновения.

Непосредственный результат Карибского кризиса — отвод ракет от границ потенциального противника (СССР вывел ракеты с Кубы, США — из Турции), более отдаленный, которым все мы пользуемся до сих пор: общее понимание невозможности использования ядерной угрозы и, вообще, военной силы для достижения своих целей.

Безусловно, это было очень горькое и опасное лекарство от взаимных ядерных амбиций. В течение нескольких дней мир буквально балансировал на грани войны между СССР и США с применением сначала тактического (полномочия по применению которого были переданы командирам воинских частей), а затем и стратегического ядерного оружия. И такие повторные уроки абсолютно никому не нужны!

Но все-таки, и прежде всего, преодоление Карибского кризиса стало поворотной точкой второй половины XX в., реально и существенно снизив риски ядерной войны.

А ведь вероятность того, что именно Куба «разведет в стороны» две мощнейшие державы, была близка к нулю.

Почему же это произошло? Есть версия, включающая 3 субъективные и 1 объективную причину.

Первая субъективная причина: уникальность и масштабность личности вождя Кубинской революции Фиделя Кастро.

Фидель ведь и раньше совершал внешне неожиданные, казалось бы, обреченные на неудачу, но на самом деле глубоко продуманные поступки. Будучи прирожденным лидером, ясно понимающим свою миссию и пути ее реализации, Фидель умел принимать непростые и неочевидные решения, брать на себя ответственность. Он всегда шел впереди, неоднократно был на волосок от гибели, но всегда в конечном счете побеждал.

Вторая субъективная причина: рядом с Фиделем были два надежных и проверенных в боях товарища, которым он всецело доверял, — Рауль Кастро и Эрнесто Че Гевара.

Оба они по убеждениям были коммунистами и, видимо, изначально считали, что Кубинская революция рано или поздно приведет к сближению Кубы с Советским Союзом. Наверняка они не раз говорили, а может быть, и спорили об этом с Фиделем, так или иначе готовя его к принятию решения о заключении с СССР стратегического союза.

Вопрос о том, почему, в свою очередь, Рауль Кастро и Эрнесто Гевара, выросшие в достаточно обеспеченных семьях и получившие отличное образование, пришли к марксизму-ленинизму, — отдельная тема. Но в целом можно сказать, что Коммунистическая партия Кубы, основанная в 1925 г., еще до революции была влиятельной силой, а среди партизан и городских подпольщиков было много ее сторонников, в том числе благодаря которым совсем тогда молодые и сугубо «гражданские» юрист Рауль и врач Эрнесто стали признанными военно-политическими лидерами и ближайшими соратниками Фиделя.

Третья субъективная причина: в составе первой советской делегации на Кубу, возглавляемой первым заместителем Председателя Совета Министров СССР А.И. Микояном (безусловно, самым обаятельным среди высшего советского руководства, что для общительных кубинцев было очень важным), в качестве переводчика и, говоря по-современному, «шерпы» был Н.С. Леонов, первый советский человек, с которым братья Кастро и Эрнесто Че Гевара познакомились задолго до того, как о них узнал весь мир.

Один из основателей Общества советско-кубинской дружбы и РОДК, член правления РОДК Николай Сергеевич Леонов — признанный знаток Латинской Америки, разведчик-аналитик, генерал-лейтенант, доктор исторических наук, многолетний личный друг Рауля Кастро — описал эти события в своих книгах, а также очень ярко рассказывал о них на мероприятиях РОДК.

В мае 1953 г. молодой, симпатичный и общительный Николай Леонов, направляясь на теплоходе из Генуи на стажировку в Мексику, подружился с тремя кубинскими студентами, одним из которых был Рауль Кастро. В Гаване кубинцы сошли на берег, а Николай отправился дальше. В июле он узнал о штурме казарм Монкада под руководством братьев Кастро и их 15-летнем тюремном сроке, а через 2 года — об амнистии Фиделя и Рауля Кастро. В июне

1956 г. в Мехико Леонов встретился (по одной из версий — совершенно случайно) с Раулем, который познакомил его с Фиделем Кастро, Эрнесто Че Геварой и другими участниками будущей экспедиции «Гранмы». Как и раньше, Николай «пришелся ко двору» компании молодых кубинцев. Вот тут в истории Кубинской революции и появляется «советский след»: при в общем-то случайном аресте Эрнесто Че Гевары мексиканская полиция обнаружила у него визитку Леонова, которую он оставил для того, чтобы передать Эрнесто книги из библиотеки советского посольства. В результате Эрнесто просидел в тюрьме 2 месяца и чуть не опоздал на «Гранму», а обвиненного в «неразборчивости в связях с иностранцами», видимо, расстроенного, но не теряющего оптимизма Николая Леонова досрочно отправили домой.

И только когда через 2,5 года к власти на Кубе пришли никому не известные барбудос, оказалось, что в СССР есть личный друг их лидеров. Сначала Леонову даже не поверили (что совершенно естественно), и в подтверждение своих слов ему пришлось показать негатив своей фотографии с Раулем Кастро, который Николай буквально выпросил у Рауля при расставании в Гаване. И уже через год, в феврале 1960 г., Н.С. Леонов знакомил А.И. Микояна со своими друзьями — руководителями новой Кубы, с чего, собственно, и началась почти 60-летняя история советско-кубинской дружбы.

Конечно, визит делегации Микояна на Кубу был тщательно продуман и подготовлен. Решающую роль сыграл в этом Александр Иванович Алексеев, первый представитель СССР на Кубе, прибывший туда в октябре 1959 г. еще до восстановления разорванных при Батисте дипломатических отношений. Алексеев сумел подружиться с Че Геварой и затем с Фиделем (по одной из версий — выкурив с ним сигару, что в первый раз не так уж просто) и другими руководителями молодого Кубинского государства, понял их цели и устремления, объяснил значение развития связей с СССР, став инициатором и организатором первого визита советской делегации высокого уровня на Кубу. В 1962–1968 гг. А.И. Алексеев был послом СССР на Кубе и внес огромный вклад в становление советско-кубинских отношений.

Таким образом, целеустремленный и, с точки зрения США, «недоговороспособный» Фидель Кастро, два его ближайших соратника и друга — Рауль Кастро и Эрнесто Че Гевара с уже вполне сформировавшимися идеями о кубинском социализме, два умных и общительных советских человека — Николай Леонов, не побоявшийся рискнуть своей карьерой (что, вероятно, кубинцы оценили) и рассказавший им о Советском Союзе еще до победы Кубинской революции, и Александр Алексеев, проникнувшийся духом Кубинской революции и не жалевший своих личных усилий для помощи кубинцам, — не слишком ли много «случайных» совпадений?

На самом деле, как и почти в любой случайности, здесь больше закономерности. Эти люди не могли быть иными, иначе они просто не оказались бы вместе в нужное время и в нужном месте.

Например, разве молодой аргентинский врач Эрнесто Гевара (пока еще не Че) смог бы произвести впечатление на уже закаленных революционеров

Фиделя и Рауля Кастро, подружиться с другими кубинцами, если бы в свое время он не отправился на мотоцикле путешествовать по Латинской Америке, не работал в лепрозории в Перу, постоянно не размышлял о судьбе «пылающего континента» и благодаря своей воле не уступал никому — несмотря на астму — в изнурительных тренировках в горах около Мехико?

Поэтому и, конечно, совсем не случайно он оказался единственным иностранцем среди 82 участников высадки с «Гранмы», из которых до гор Сьерра-Маэстры добралось всего 17 человек, включая — а вот это, видимо, настоящее везение — Фиделя, Рауля и теперь, после общения с кубинцами и навсегда, Че (от характерного для Эрнесто и всех аргентинцев междометия Che — «Ну, и», видимо, очень веселившего жизнерадостных кубинцев).

И не случайно после победы революции Че Гевара стал одним из двух в истории человек (первый — доминиканец генерал Массимо Гомес, возглавивший кубинских повстанцев в первой Освободительной войне 1868—1878 гг.), не родившихся на территории Кубы, которым за их заслуги перед Кубой и кубинским народом было предоставлено кубинское гражданство (для Гевары — со специальным изменением Конституции Кубы).

Более того, есть версия: именно Че убедил Фиделя согласиться с политически неожиданной и рискованной в военном отношении, но в конечном счете предотвратившей сползание к Третьей мировой войне операцией «Анадырь» по установке советских ракет на Кубе.

И дело даже не столько в коммунистических убеждениях Эрнесто Гевары. Че, как и Фидель, был прагматиком, а по своей «идейности» и практическому опыту на момент победы революции даже в чем-то превосходил ее руководителей-кубинцев. Как минимум, он был единственным, кто своими глазами наблюдал свержение демократически избранного и пользующегося поддержкой большинства населения правительства. Вот как это произошло (на этот раз действительно случайно).

В 1954 г. во время своих странствий по Латинской Америке Эрнесто оказался в Гватемале и, по-видимому, надеялся принять участие в реализации планов прогрессивного, патриотически настроенного президента Арбенса, который решил национализировать плантации, контролируемые американской «Юнайтед Фрутс компани». И по «странному совпадению» уже через 4 месяца в страну вторгся «кем-то» вооруженный и обученный отряд эмигрантов, недовольных политикой Арбенса. Правительство не смогло или не захотело организовать сопротивление и пало, Гватемала надолго лишилась шансов вырваться из нищеты, коррупции и преступности, а Гевара, горячо, но напрасно призывавший к вооруженному сопротивлению, впервые был «взят на заметку» ЦРУ и был вынужден перебраться в либеральную к политическим беженцам Мексику, где он и познакомился с более решительными кубинскими революционерами.

Думаю, Че не раз рассказывал Фиделю и другим руководителям барбудос об этом горьком уроке, и они его хорошо усвоили. И когда в апреле 1961 г. еще лучше подготовленные и вооруженные 1,5 тысячи «гусанос» попытались

при поддержке авиации США высадиться на Плайя-Хирон, их совершенно неожиданно для десанта встретил огонь не только стрелкового оружия, но и советских самоходок САУ-100, завезенных на Кубу под видом сельскохозяйственной техники. Легендарные истребители «тигров» и «пантер» справились и с надводными целями, при этом Фидель, целясь через дуло (оптический прицел то ли вышел из строя, то ли не был настроен), лично потопил самый крупный транспорт десанта, сказав с удовлетворением: «Советское оружие — хорошее оружие!».

Сегодня эта самоходка стоит в центре Гаваны рядом с Музеем революции, неподалеку от не менее легендарной, совсем небольшой (как на ней могли разместиться на 8 дней 82 человека с оружием и боеприпасами, до сих пор остается загадкой, во всяком случае, когда ради эксперимента на яхте попытались разместиться 82 кубинских пионера, они не смогли этого сделать) и старенькой уже в 1956 г. яхтой «Гранма», наглядно подтверждая, что эффективность оружия и техники зависит не только и не столько от их характеристик, сколько от силы духа людей, которые их применяют.

Настаивая на скорейшем вооружении революции, Че оказался прав. Наверное, единственное, о чем он жалел в дни событий на Плайя-Хирон, — о том, что не смог принять участие в отражении десанта, поскольку высадка произошла не в наиболее близкой к Флориде и самой вероятной (подходящей) для этого провинции Пинар-дель-Рио, куда — как на самое опасное направление — был направлен прославленный команданте. Тем не менее во многом благодаря настойчивости, опыту и интуиции Че было положено начало советско-кубинскому военно-политическому союзу, а первый опыт защиты Кубинской революции с помощью советского оружия оказался успешным.

Так или иначе, эти и, возможно, другие субъективные причины оказали существенное влияние на вовлечение маленькой Кубы в противостояние двух ядерных сверхдержав и принятие смелого решения о размещении советских ракет на Кубе.

А теперь вернемся к объективной (и потому более сложной для анализа), внешней для Кубы причине, которая заключалась в агрессивной и крайне враждебной по отношению к новым властям Кубы и в целом к Кубинской революции политике США.

Сразу после победы революции, задолго до Плайя-Хирон и Карибского кризиса, Куба попала под беспрецедентно жестокое внешнее давление. Бомбежки с не имевших опознавательных знаков самолетов, диверсии, покушения, всевозможные провокации, антикубинская и антикастровская истеричная пропаганда в СМИ, обструкция в международных органах, а затем и прямая военная агрессия — фактически против нового кубинского правительства США повели войну на уничтожение.

Революционная Куба отчаянно сопротивлялась, и военно-политическая помощь со стороны СССР, также находящегося в конфронтации с США, была совершенно очевидной логикой развития ситуации. Фидель Кастро — патри-

от, прагматик, решительный и отважный национальный лидер — сделал то, к чему его привела логика борьбы за независимость своей страны и чего от него ждал и даже требовал кубинский народ. И, как оказалось, защищаясь от внешней агрессии и отстаивая свое право самостоятельно определять свою судьбу, Куба одновременно спасла мир от сползания к ядерной катастрофе.

Но почему же США с такой яростью обрушились на Кубу? Вероятно, в такой реакции тоже была своя политическая логика, обусловленная целым рядом факторов.

Во-первых, свою роль сыграло «уязвленное самолюбие» госструктур (и прежде всего спецслужб) США.

Победа повстанцев над, казалось бы, вполне прочным, имевшим многократный военный перевес режимом оказалась для США, привыкших самыми разными способами контролировать ситуацию в латиноамериканских странах вообще и на Кубе в частности, совершенно неожиданной. Можно сказать, что Госдепартамент (т.е. МИД) и особенно спецслужбы США очевидно для всего мира, и прежде всего для Латинской Америки, «сели в лужу». И, конечно, им нужно было быстро и максимально «решительно» реабилитироваться, любыми способами расправившись с Кубинской революцией, независимо от того, что делали или собирались делать новые кубинские власти. Даже если вообразить, что они попытались бы «договориться» с США, им бы это просто не позволили кубинцы, и в любом случае сами американские власти не пошли бы ни на какие договоренности с посмеянными бросить им открытый вызов барбудос.

Но почему же считавшиеся столь «эффективными» Госдеп и спецслужбы США совершили такую явную оплошность? Они ведь неоднократно сталкивались с антиамериканскими настроениями и в целом научились манипулировать квазидемократическими механизмами и марионеточными режимами.

Внешне на Кубе все выглядело неплохо: Батиста в 1954 г. победил на манипулируемых, но хотя бы внешне «демократических» президентских выборах (на радостях даже объявив амнистию, в результате которой осужденные на 15 лет братья Кастро и оказались в Мексике), в Гаване и на Варадеро сверкала «империя развлечений», сотни тысяч американских туристов оставляли доллары на Кубе, по сути, Куба была полностью контролируемым курортным «офшором» США. Но за всем этим фасадом скрывалась глубокая ненависть подавляющего большинства кубинцев, в том числе национальной элиты, к жестокому, коррумпированному, диктаторскому режиму.

Кто же так умело «создавал мнение» у госслужб и спецслужб США о его прочности? Есть версия: это были давно осевшие на Кубе кланы американской мафии (назовем их условно кубинско-американской мафией).

Именно они управляли работающей на США «империей развлечений», контролируя сотни отелей, казино, ресторанов, кабаре, борделей, наркоприютов, лабораторий и перевалочных баз наркотрафика. В 1950-х годах кубинско-американская мафия столкнулась с претензиями на передел своих активов могущественными нью-йоркскими и флоридскими кланами амери-

канской мафии, нелегальный и полулегальный бизнес которых в США к этому времени начал испытывать все большее давление со стороны законов, правоохранителей и растущего гражданского общества. Кубинско-американская мафия защищала свою империю, прикрываясь коррумпированным государственным аппаратом тогдашнего кубинского режима, глава которого Батиста, по сути, был их марионеткой. Замена Батисты на любого другого более общественно приемлемого деятеля или даже на военную хунту (такие планы тоже вынашивались американскими спецслужбами) для мафиозных кубинских кланов была чревата огромными рисками. Поэтому кубинско-американской мафией, по-видимому, был организован (в том числе через многочисленных агентов различных спецслужб и высокопоставленных «почетных» гостей «империи развлечений») хорошо продуманный поток дезинформации об устойчивости и в целом приемлемости для населения режима Батисты.

В результате этой «спецоперации» введенные в заблуждение и «утратившие бдительность» госслужбы и спецслужбы США слишком поздно начали искать хотя бы какую-то альтернативу Батисте и, вообще, более активно помогать его режиму в борьбе с повстанцами.

Во-вторых, в результате Кубинской революции США понесли и в случае ее распространения могли понести огромные экономические потери.

Хотя давно прошли те времена, когда США могли так или иначе аннексировать территории других стран (Флориду — у Испании, половину территории Мексики), благодатный карибский остров сразу после завоевания независимости от Испании де-факто попал под их практически полный политический и экономический контроль. Правящие круги да и обычные американцы считали Кубу еще одним штатом, не вступающим в Союз только для того, чтобы не связывать себя лишними ограничениями. В экономику Кубы (прежде всего в «империю развлечений») были вложены серьезные инвестиции, доходы от которых в основном вывозились в США, значительная часть производства, инфраструктуры, земли, недвижимости принадлежала американским компаниям и гражданам США.

Конечно, даже минимальные риски не то что национализации этих активов, но даже изменений в их регулировании и использовании означали для достаточно многочисленных в США «групп влияния» недопустимые финансовые потери. Яростная борьба властей США с Кубинской революцией была борьбой за сохранение и возвращение своих активов и, по сути, контроля за экономикой Кубы (и в какой-то мере, учитывая пример Кубинской революции, всей Латинской Америки).

В-третьих, — и это самое главное — Кубинская революция сильно напугала США своей целеустремленностью, идейностью, вовлеченностью самых широких слоев населения, четкой и последовательной программой преобразований, бескомпромиссной ориентацией на защиту национального суверенитета.

США более-менее научились справляться с «верхушечными» переворотами или даже с победами на выборах относительно прогрессивных полити-

ческих лидеров и партий, ставя под контроль новые режимы и политиков, а в самых крайних случаях (как, например, в Гватемале, а позже в Чили) — свергая их руками недовольных групп национальных элит или военных.

Но на Кубе они впервые столкнулись с настоящей революцией. Подавляющее большинство кубинцев, включая национальную элиту, либо напрямую поддерживало борьбу Фиделя и его соратников с марионеточным, насквозь коррумпированным, параноидально жестоким режимом Батисты, либо сочувствовали ей. То есть это не был «верхушечный» переворот, «случайно» совершенный несколькими десятками авантюристов, каким иногда пытаются представить Кубинскую революцию. Ее лидеры с самого начала опирались на мощную поддержку широких слоев кубинского общества, отражая их глубинные интересы.

26 июля 1953 г. на штурм казарм Монкада вместе с братьями Кастро пошли студенты престижнейшего, самого старого в Латинской Америке Гаванского университета, как правило, выходцы из относительно обеспеченных слоев населения. В музее бывших казарм можно увидеть фотографии этих совсем молодых ребят — и поразиться силе их духа, мужеству и готовности погибнуть ради своей страны, которые, несмотря на прошедшее время, и сегодня хорошо видны в их лицах. Намеренно жестокая расправа над ними (более 60 студентов были убиты на месте, большинство — после жутких пыток) всколыхнула всю страну, возникло массовое движение «26 июля», в дальнейшем активно поддерживавшее отряды Фиделя (о лидере городских подпольщиков — учителе Франке Паисе, убитом полицией в 1957 г. в Сантьяго-де-Куба, давно пора написать книгу из серии «Жизнь замечательных людей»).

А 2 декабря 1956 г. после изматывающего 8-дневного перехода по штормящему морю с яхты «Гранма» через мангровое болото на пляж Лос-Колорадос на юго-востоке Кубы высадился отряд из 82 человек, возглавляемый Фиделем Кастро. Через 3 дня только 17 из них, включая братьев Кастро и Че (еще один знак судьбы), прорвались под бомбами через кольцо правительственных отрядов и разрозненными группами добрались до гор Сьерра-Маэстра, начав при растущей поддержке со стороны местных крестьян и городского подполья двухлетнюю герилью.

Эта поддержка в том числе проявлялась в явном нежелании солдат и даже офицеров правительственных войск, многократно превосходивших повстанцев по численности и вооружению, сражаться с барбудос, которые к тому же с самого начала поразили их своим отношением к раненым и пленным батистовцам: первым оказывали медицинскую помощь (вот где пригодилось медицинское образование Эрнесто Гевары, возможно, он и был автором этой идеи, быстро разложившей правительственные войска), вторых — просто отпускали.

В общем, это была подлинно народная, «выстраданная» и целеустремленная революция, с которой США еще не сталкивались, и именно поэтому без всяких переговоров американские власти попытались задуть ее в за-

родыше с тем, чтобы не создавать примера для других латиноамериканских стран и не создавать риски для «доктрины Монро».

Но, как и любая глубинная революция, Кубинская революция оказалась способной не только на упорное сопротивление внешней агрессии, но и на решительные и последовательные внутренние преобразования (включая национализацию частной собственности, раздел латифундий и т.д.), усиленные в том числе объективно обусловленным в то время явным «антиамериканским» акцентом.

Поэтому Кубинская революция, по своей сути, должна была столкнуться — и на самом деле столкнулась — с агрессивным неприятием и жестким силовым противодействием со стороны США.

Но возникает следующий вопрос: а почему именно на Кубе произошла именно такая революция и именно в то время, когда национально-освободительные войны и революции в Латинской Америке («подбрюшье» США) давно закончились?

Есть версия: как и в очень многих (или даже во всех) объяснениях масштабных исторических событий ответ кроется в сочетании географии и истории (в единстве места и времени).

Начнем с очевидного факта, что Куба стала независимым государством намного позже большинства континентальных стран Латинской Америки — только в 1901 г. В начале XIX в., когда страны Латинской Америки одна за другой под предводительством своих национальных героев и первых президентов отвоевывали у Испании независимость, Куба оставалась латиноамериканским форпостом Испании. Затем на протяжении 80 лет — в то время как латиноамериканские страны, плохо ли, хорошо ли, строили свою государственность — Куба сражалась за свою независимость с Испанией, многократно превосходившей ее по военному потенциалу и отчаянно цепляющейся за свою ключевую колонию, жемчужину распадающейся латиноамериканской империи.

Восстание 1850 г. и Великая Освободительная война 1868–1878 гг., во время которой по легенде впервые прозвучал лозунг «Patria o Muerte!» (по другой версии, это лозунг Фиделя Кастро, провозглашенный на митинге в марте 1960 г., как раз в тот день, когда А. Кордой была сделана всемирно известная фотография Че), окончились для кубинцев тяжелыми поражениями. В апреле 1895 г. группа повстанцев во главе с национальным героем Кубы — великим кубинским поэтом Хосе Марти высадилась на северо-западе Кубы, и вспыхнула Вторая Освободительная война. Называемый на Кубе «Апостолом революции» Хосе Марти вскоре погиб в бою, но в результате трехлетней войны повстанцы были близки к победе.

В 1898 г. США, воспользовавшись победами повстанцев и ослаблением Испании, объявили ей войну. Испания быстро капитулировала, признав независимость Кубы, однако в результате неприкрытого военно-политического давления США она оказалась сугубо формальной (чего только стоят так называемая «Поправка Платта» к первой Конституции Кубы и основанный на

ней «бессрочный» договор между США и Кубой, фактически превратившие Кубу в протекторат США).

Так, освободившись в результате многолетней борьбы и ценой огромных жертв от испанского гнета, Куба попала в не менее жесткую политико-экономическую зависимость от ставших к этому времени самой могущественной державой мира США.

Думаю, что именно в этом — в очень долгой и героической борьбе за свое национальное государство, которое, однако, сразу же в силу географической близости к США стало их полуколонией — кроется то яростное, можно даже сказать, почти фанатичное, стремление всех слоев кубинского общества к реальной независимости и свободе.

И вот в 1953–1959 гг., через 60 лет после завоевания формальной независимости, накопления «гроздьев гнева», сопротивления навязанным извне порядкам, именно на Кубе свершилась по-настоящему народная, а значит, выражающая интересы большинства населения, стойкая и последовательная революция, так напугавшая США.

В свою очередь, более позднее и длительное завоевание Кубой формальной независимости и, соответственно, в дальнейшем нарастание стремления к реальной независимости в основном обусловлено тем, что Куба была «столичным» регионом колониальной латиноамериканской империи Испании, которую Испания защищала до последней возможности.

Осталось ответить на последний вопрос: почему именно Куба оказалась «столичным» регионом Испании на латиноамериканском континенте?

Есть версия: в основном это обусловлено 3 географическими факторами.

Первый. Куба — это остров. Как и любой остров, его было удобно защищать от внешних врагов.

Второе. Куба — большой по любым меркам (входит в 20 крупнейших островов мира, превышая по площади, например, Ирландию, Исландию, Тайвань, Сахалин) и самый большой карибский остров. Здесь разнообразная и в целом (если не считать тайфуны) «дружественная» для человека природа (в отличие, например, от южноамериканской сельвы или Анд), достаточно территории для размещения войск, развития производства, предоставления земли и работы переселенцам.

Третье. Куба — если не самый близкий, то один из самых близких к Испании остров, к тому же расположенный у самого начала открытого Колумбом испано-американского моста через Атлантику. И только по чистой случайности Колумб 12 октября 1492 г. высадился на одном из Багамских островов, а не на Кубе, которую он открыл для Старого Света 28 октября. А на северо-западе Кубы испанцы к тому же нашли чрезвычайно удобную гавань, рядом с которой в 1519 г. (500 лет назад) была основана Гавана (La Habana — это и есть гавань), ставшая со временем великолепной столицей колониальной империи Испании в Латинской Америке. Именно сюда со всей Латинской Америки свозились серебро и другие колониальные товары, которые перегружались на огромные галеоны, относительно быстро и безопасно долетав-

шие по «пути Колумба» с Гольфстримом и почти всегда попутным ветром до Испании.

Потерять Кубу означало для Испании потерять ключ к Латинской Америке, поэтому кубинскому народу и пришлось так долго и упорно биться за право назвать свой прекрасный остров островом Свободы.

Итак, в силу историко-географических факторов Куба сравнительно поздно завоевала государственную независимость, однако фактически оставалась «полуколонией» соседних США. Глубинное стремление кубинского народа к реальной независимости привело к народной революции, вызвавшей, в силу ряда причин, жесткое и агрессивное противодействие со стороны США. Защищая завоевания Кубинской революции и свободу Кубы, с одной стороны, и пытаясь отвести ядерную угрозу от СССР — с другой, советское и кубинское руководство договорились о размещении на Кубе советских ракет с ядерным оружием (операция «Анадырь», непосредственным участником которой был старший лейтенант и будущий генерал-лейтенант И.И. Куринной). Карибский кризис поставил мир на грань Третьей мировой войны, однако его разрешение объективно привело к существенному снижению ее рисков и, по сути, обусловило беспрецедентный по продолжительности период мирного развития человеческой цивилизации.

Далеко не каждый народ оказывается призван и востребован для исторически значимой миссии. Мужественный, свободолюбивый, талантливый, открытый и жизнерадостный кубинский народ достойно выполнил и продолжает выполнять свою миссию, заслуживая самого глубокого уважения. Знакомая с его историей, культурой, традициями, отношением к жизни и к своей стране, с одной стороны, и рассказывая кубинцам о своем народе и своей стране — с другой, можно открыть новые смыслы, глубже понять или пересмотреть известные истины, в общем, стать лучше и интереснее себе и миру.

Сегодня было бы правильно и справедливо помочь кубинскому народу провести непростые реформы, решить нынешние экономические проблемы, выйти на устойчивое экономическое развитие. Это не означает, что Кубе во всем и всегда нужны какие-то преференции и особые условия (те, кто может и хочет, как, например, Россия, уже их предоставили или предоставляют, и это тоже правильно). Но почему уже почти 60 лет Куба находится в экономической блокаде со стороны США? Как показывает опыт Кубы, а теперь уже и ряда других стран, никакими экономическими санкциями нельзя добиться политических целей, поэтому они не только нарушают международное право, но и бессмысленны. Нужно бороться за полную отмену любых экономических санкций — прежде всего самой длинной в истории экономической блокады Кубы.

В основе Кубинской революции — глубокий, массовый и искренний патриотизм, выкованный десятилетиями борьбы за национальную независимость и свободу своей страны. За свою непростую историю кубинцы, как никто другой, научились хранить и обеспечивать преемственность между поколениями, без которой невозможен настоящий патриотизм.

Сегодня она в какой-то степени проходит проверку на прочность, приходится слышать, в том числе и от самих кубинцев, что кубинская молодежь уже «не та», ориентирована сугубо на потребительские ценности, не интересуется историей, слишком критично относится к тому, что было сделано, не имеет конкретных предложений и не готова работать по преодолению текущих трудностей и т.д.

Думаю, что примерно то же самое можно услышать о новых поколениях в России, да и в любой другой стране. И это вовсе не означает отказа от патриотизма или даже каких-то существенных рисков его «размывания». Но заниматься воспитанием патриотизма, уважения ценностей и результатов, выработанных и достигнутых предыдущими поколениями, истории своей страны, безусловно, нужно. Но не лозунгами и призывами, а, например, содействием общению молодежи разных стран, встречам и проектам с ветеранами — свидетелями и участниками исторических событий, привлечением интереса к истории и ее прямому влиянию на современность и будущее каждой страны и т.д.

И здесь России и Кубе есть чем поделиться — и друг с другом, и с другими странами. У наших стран очень много общего в истории и ценностях, и не случайно в СССР так быстро вспыхнула и продолжает сохраняться искренняя, глубокая симпатия к Кубе и кубинцам, а на Кубе очень тепло и дружески относятся к россиянам.

Укрепление и развитие российско-кубинской дружбы, создание атмосферы доверия и взаимопонимания, являющейся важной предпосылкой для полноценного, динамично развивающегося и взаимовыгодного экономического сотрудничества между Россией и Кубой, ознакомление россиян с культурой Кубы, а кубинцев — с российской культурой, привлечение взаимного интереса к истории наших стран, содействие побратимским связям между регионами и муниципалитетами России и Кубы, образовательным, молодежным, спортивным, гуманитарным связям и, самое главное, воспитание патриотизма и сопричастности между поколениями были и остаются основными задачами Российского общества дружбы с Кубой.

Игорь Иванович Куринной, возглавлявший Общество в 2013–2018 гг., внес огромный вклад в их решение. А самое главное — всей своей жизнью он показал всем, кому посчастливилось с ним работать и общаться, что за словами гимна РОДК «Куба — любовь моя!», который так ему нравился, кроется очень глубокий смысл.

Список научных публикаций

А.М. Лаврова

1. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР (в соавт. с О.К. Ястребовой). Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 9–23.
2. Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета (в соавт. с С.С. Бычковым, А.И. Кокаревым). Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) // Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 9–25.
3. Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации (в соавт. с В.В. Бухарским, Е.Ю. Ветровой). Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) // Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 77–92.
4. Реформа учреждений бюджетной сферы / под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
5. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (в соавт. с В.В. Бухарским). Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) // Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.
6. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы (в соавт. с Е.А. Домбровским) // Финансы. 2016. № 5. С. 16–27.
7. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов (в соавт. с Н.А. Бегчиным) // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
8. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами (в соавт. с А.А. Беленчук). НИФИ // Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27.
9. Преодоление ограничений «раздельного» бюджетирования (в соавт. с Н.А. Бегчиным, Н.Е. Сибатровой) // Финансы. 2015. № 6. С. 8–15.
10. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами (в соавт. с А.А. Беленчук) // Финансы. 2015. № 5. С. 13–20.
11. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт (в соавт. с Я.А. Даниловой, В.В. Онищенко, Е.В. Покатовичем). НИФИ // Финансовый журнал. 2015. № 5. С. 5–25.
12. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ (в соавт. с Я.А. Даниловой, В.В. Онищенко). НИФИ // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 5–12.
13. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти (в соавт. с С.С. Бычковым, А.А. Болдырем). НИФИ // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
14. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика (в соавт. с А.А. Беленчук, А.В. Бусаровой) // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.
15. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса (в соавт. с М.П. Афанасьевым, А.А. Беленчук). НИФИ // Финансовый журнал. 2011. № 3. С. 5–18.

16. Международный опыт программного бюджетирования (в соавт. с О.В. Богачевой, О.К. Ястребовой) // *Финансы*. 2010. № 12. С. 4–14.
17. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / под общ. ред. А.М. Лаврова. В 7 т. М.: ДипЛит, 2007 (т. I «Основные положения», т. II «Основы управления общественными финансами», т. III «Бюджетный процесс», т. IV «Управление бюджетными расходами», т. V «Управление бюджетными доходами и заимствованиями», т. VI «Структурные особенности», т. VII «Практика регионов: опыт и технологии»).
18. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / под ред. А.М. Лаврова. В 2-х т. М.: Ленанд, 2007 (т. 1 «Основы управления региональными и муниципальными финансами», т. 2 «Управление бюджетными расходами и доходами»).
19. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами (в соавт. с А. Пери и П. Бруком) // *Финансы*. 2006. № 10. С. 3–20.
20. Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне / под ред. А.М. Лаврова. М.: Ленанд, 2006.
21. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005.
22. Бюджетная реформа 2001–2007 гг.: от управления затратами к управлению результатами: Сб. докладов / под ред. А.М. Лаврова. М.: КомКнига, 2005.
23. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // *Финансы*. 2005. № 9.
24. Принципы управления общественными финансами на субнациональном уровне: Сб. докладов / под ред. А.М. Лаврова // *Общественные финансы*. Вып. 8. М.: КомКнига, 2005.
25. Евроазиатское бюджетное пространство: вызовы интеграции / под ред. А.М. Лаврова // *Общественные финансы*. Вып. 7. М.: Едиториал УРСС, 2004.
26. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // *Вопросы экономики*. 2004. № 11. С. 111–125.
27. Межбюджетные отношения в России: ситуация 2004 г. (в соавт. с В.В. Климановым) // Программное решение проблем бюджетной сферы в регионах Приволжского федерального округа. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 7–30.
28. Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // *Финансы*. 2004. № 9.
29. Реформирование межбюджетных отношений / под ред. А.М. Лаврова // *Общественные финансы*. Вып. 6. М.: Едиториал УРСС, 2004.
30. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // *Финансы*. 2004. № 3. С. 9–14.
31. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Научные труды ИЭПП № 24. 2004.
32. Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне / под ред. А.М. Лаврова // *Региональные финансы*. Вып. 5. М.: Весь мир, 2003.
33. Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива (в соавт. с М. Афанасьевым, С. Баткибековым, В. Климановым, Г. Курляндской, Е. Николаенко, Т. Омельчук, Е. Ясиным). М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003.

34. Возможные направления оптимизации бюджетных расходов субъектов Федерации (в соавт. с В. Климановым) // *Федерализм*. 2003. № 1. С. 201–216.
35. Новые подходы к управлению общественными финансами // *Финансы*. 2003. № 9.
36. Основные направления совершенствования федерального законодательства в сфере межбюджетных отношений и региональных финансов // *Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов. Материалы Всероссийского совещания. Чебоксары, 6–8 февраля 2003 г.* Чебоксары: ИПК «Чувашия», 2003. С. 108–117.
37. Региональные бюджеты и местное самоуправление (в соавт. с В.В. Климановым) // *Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива*. Экспертный институт. М., 2002. С. 21–34.
38. Регулирование межбюджетных отношений (в соавт. с Н.С. Максимовой, А.Г. Игудиным, В.Б. Христенко) // *История Министерства финансов Российской Федерации*. Т. 4. Глава 8. М.: Инфра-М, 2002. С. 185–208.
39. Вопросы оптимизации расходов региональных бюджетов (в соавт. с А.С. Бараховским, Е.В. Дмитришиной, В.В. Климановым) // *Экономист*. 2002. № 11. С. 59–66.
40. Оптимизация расходов региональных бюджетов / под ред. А.М. Лаврова // *Общественные финансы*. Вып. 1. М.: Едиториал УРСС, 2002.
41. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы (в соавт. с Дж. Литваком и Д. Сазерлэндом) // *ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации*. М.: Весь мир, 2002.
42. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г. и вопросы управления региональными финансами // *Межбюджетные отношения и проблемы местных бюджетов в регионах Дальнего Востока России. Материалы научно-практического семинара. Хабаровск. 5–6 февраля 2002 г.* Мин-во финансов Хабаровского края. Хабаровск: ИД «Частная коллекция», 2002. С. 6–27.
43. *Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков* (рук. авт. кол-ва, ред., соавтор разделов). Институт «Восток — Запад». М.: Макс-Пресс, 2001.
44. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей (в соавт. с Дж. Литваком, Д. Сазерлэндом). Париж: ОЭСР, 2001. <<http://oecdmoscoworg.83.com1.ru/rusweb/rusfeder/6/litwack.htm>>.
45. Методика распределения трансфертов ФФПР: итоги реформы 1999–2001 гг. (в соавт. с В.Б. Христенко) // *Аналитические записки РЕЦЭП*. М., 2001.
46. Новая методика распределения трансфертов (в соавт. с В.Б. Христенко) // *Финансы*. 2001. № 3. С. 3–7.
47. Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне (в соавт. с В.В. Климановым, В.В. Онищенко) // *Экономист*. 2001. № 8. С. 77–82.
48. Программы реформирования региональных финансов: первые результаты / под ред. А.М. Лаврова. М.: Едиториал УРСС, 2001.
49. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок (в соавт. с Дж. Литваком, Д. Сазерлэндом) // *Вопросы экономики*. 2001. № 4. С. 32– 51.

50. Обзор экономики Российской Федерации 1999–2000 гг. (в соавт. с Дж. Литваком и Д. Сазерлэндом). ОЭСР. М.: Весь мир, 2000. Глава 3 «Бюджетный федерализм».
51. Развитие бюджетного федерализма в России // Федерализм. 2000. № 3. С. 5–46.
52. Бюджетный федерализм в Российской Федерации: проблемы и варианты реформы (в соавт. с Дж. Литваком и Д. Сазерлэндом) // Инвестиционный климат и экономическая стратегия России. М.: ГУ-ВШЭ, Центр стратегических разработок, 2000. С. 380–390.
53. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Научные труды № 24Р. М.: ИЭПП, 2000. С. 7–82.
54. Новый этап реформы межбюджетных отношений (в соавт. с В.Б. Христенко) // Финансы. 1999. № 2. С. 3–9.
55. Оценка бюджетного потенциала регионов России (в соавт. с О.В. Кузнецовой) // Рынок ценных бумаг. 1999. № 5. С. 38–54.
56. Федеральный бюджет и регионы: Опыт анализа финансовых потоков (рук. науч. кол-ва и науч. ред.). Московский центр Ин-та «Восток — Запад». М.: МАКС Пресс, 1999.
57. Региональная стратегия коммерческих банков России (в соавт. с В.В. Климановым) // Регион: экономика и социология. 1998. № 4. С. 106–121.
58. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Регионология. 1997. № 2. С. 231–245.
59. Конфликты между центром и регионами в российской модели бюджетного федерализма // Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия. М.: Комплекс-Прогресс, 1997. С. 101–131.
60. Экономическая политика регионов (в соавт. с О.В. Кузнецовой) // Регионология. 1997. № 1.
61. Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Становление рыночной экономики в России. Вып. 10. М.: МОНФ, 1997. С. 5–39.
62. Межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации (в соавт. с О. Кузнецовой, Я. Давид) // Бюджетное устройство в Российской Федерации. М.: ТАСИС, 1997. С. 45–74.
63. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Регионология. 1997. № 2. С. 231–245.
64. Региональная политика и экономические реформы // Бизнес и политика. 1997. № 7. С. 14–18.
65. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М.: Магистр, 1997.
66. Предпринимательский климат регионов России: География России для инвесторов и предпринимателей (рук. авт. кол-ва, науч. ред., автор и соавтор ряда глав). М.: Начала-Пресс, 1997.
67. Территориальное перераспределение бюджетных ресурсов: сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма (в соавт. с О.В. Кузнецовой) // Регион. 1996. № 3. С. 22.
68. Бюджетный федерализм в России: проблемы становления и перспективы развития // Регион и Федерация: в поисках оптимума. Спецкурс. Вып. 5. Глава 4. РАГС, 1996. С. 77–94.

69. Анализ тенденции развития регионов России в 1992–1995 гг. (рук. авт. кол-ва, науч. ред., соавтор основных разделов). М.: Экспертный институт, 1996.
70. Анализ тенденций развития регионов России: Типология регионов, выводы и рекомендации (рук. кол-ва, ред., соавтор разделов). М.: Программа Европейского союза «Тасис», 1996.
71. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 21–29.
72. Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация // ЭКО: Экономика и организация промышленного производства. Новосибирск, 1995. № 9. С. 93–115.
73. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России // Общество и экономика. 1995. № 3. С. 2–23.
74. Бюджетный федерализм в России: итоги и уроки 1994 г. // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 1 / под ред. В.Е. Селиверстова. Новосибирск: Сиб. отделение РАН, 1995. С. 53–76.
75. Проблемы развития бюджетного федерализма в России // Бюджетный федерализм. Российско-канадский проект «Федерализм в сотрудничестве». М.: Моск. отделение Российского научного фонда, 1995. С. 57–66.
76. Проблемы экономико-географического изучения банковской системы России (в соавт. с В.В. Климановым) // Вестник МГУ. Серия 5. География. 1995. № 2. С. 31–39.
77. Как измерить бюджетную самостоятельность региона // Ваш выбор. 1995. № 1. С. 14–17.
78. Методология региональной политики: международный опыт и российские перспективы // Регион: экономика и социология. 1994. № 3.
79. Performance budgeting in Russia (co-author with E. Belyanova, O. Hovland) // Performance budgeting reforms. IMF, 2007.
80. OECD Economic Surveys: Russian Federation (co-author with J. Litwack, D. Sutherland). Paris: OECD, 2002. Ch. 4 «Fiscal Federalist Relations».
81. Fiscal Federalist Relations in Russia. A Case for Subnational Autonomy (co-author with J.M. Litwack, D. Sutherland). Intergovernmental fiscal relations, 2002.
82. Fiscal Decentralization in Russia (co-authors with J. Litwack, D. Sutherland) // Fiscal Decentralization in Transitional Economies. IMF, 2001.
83. Fiscal Federalist Relations in Russia, A Case for Subnational Autonomy, OECD Centre for Cooperation with Non-Members Working Paper (co-author with J.M. Litwack, D. Sutherland). Paris, 2001.
84. The Methodology of FFAR Transfer Allocation: Results of the Reform in 1999–2001 (co-author with V. Khristenko) // Agora No. 1.
85. The Fiscal Structure of the Russian Federation: Financial Flows Between the Center and the Regions (co-author with A.G. Makushkin). East West Institute. New York; London, 1999.
86. Fiscal federalism and financial stabilization // Problems of Economic Transition. 1996. No. 39. P. 83–94.
87. Problems in development of Fiscal Federalism in Russia // Fiscal Federalism. Russia — Canada Collaborative Federalism Project. 1995. P. 73–82.