

АЛЕКСАНДР СЕМЕНОВИЧ КОЛЕСОВ

кандидат экономических наук, главный научный сотрудник
Центра бюджетного мониторинга, Петрозаводский государственный университет
akolesov@psu.karelia.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В статье исследуется практика управления эффективностью бюджетных расходов, а также анализируется Программа по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденная Постановлением Правительства РФ № 1101-р от 30.06.2010. Вносятся конкретные и конструктивные предложения по дальнейшему совершенствованию как данной деятельности, так и указанного документа.

Ключевые слова: финансы, бюджет, расходы, управление

Актуальность проблемы повышения эффективности бюджетной политики как в части пополнения доходов, так и в части осуществления расходов нельзя недооценивать, так как эта деятельность является важнейшей составляющей рациональной государственной политики в целом. За последнее время в сфере увеличения результативности использования общественных финансовых средств сделано немало. В то же время существует целый ряд проблем, как уже известных, но нерешенных в силу разных причин, так и малоисследованных и поэтому еще не решаемых. На использование имеющихся резервов и нацелено Постановление Правительства РФ № 1101-р от 30.06.2010 [2], в котором объективно оценивается сложившаяся ситуация с эффективностью бюджетных расходов в стране.

Данный документ намечает в течение 2010–2012 годов разработать и реализовать целый ряд вопросов, направленных на повышение отдачи от имеющихся финансовых ресурсов, в том числе путем: усиления долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы; совершенствования разграничения полномочий публично-правовых образований (ППО); принятия программно-целевого принципа в качестве основного в бюджетном процессе; перехода к «программной структуре расходов»; оптимизации функций государственного (муниципального) управления и повышения эффективности их выполнения; повышения эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг; развития системы финансового контроля; реформирования системы бюджетных платежей; развития информационной системы управления финансами. Можно ли надеяться, что выполнение рассматриваемой Программы приведет к решению проблем, наличие которых и породило необходимость ее разработки? Ответ на этот вопрос, конечно, должен быть только утвердительный. Безусловно, разработка и реализация целей и задач Программы приведут к дальнейшему повышению эффективности бюджетных расходов. Так,

анализируя Программу, можно сделать следующие краткие выводы:

- разработка и принятие Программы уже вносят и еще внесут существенный вклад в решение обозначенной проблемы, в реальное улучшение использования полученных государством доходов;
- положения Программы послужат основой для дальнейшего совершенствования Бюджетного кодекса и других законодательных актов РФ;
- ее внедрение должно способствовать более объективной оценке труда финансовых работников всех уровней и потребует от них повышения квалификации, следовательно, приведет к улучшению качества их работы;
- реализация Программы скорее всего приведет к потребности совершенствования структуры управления экономической и социальной сферами государства и регионов;
- процесс ее выполнения позволит выявить слабые звенья в контроле за прохождением денежных потоков;
- работа по ее осуществлению создаст объективные предпосылки для поиска резервов и сокращения нерациональных расходов;
- даже промежуточные результаты помогут навести больший порядок в процедурах исполнения существующих расходных полномочий и возникновения новых.

Вместе с тем дополнительно проанализируем содержание данного Постановления, исходя из логики самого документа: «проблема» – «задачи» – «направление решения задачи» – «необходимые для этого мероприятия». Другими словами, каждая выявленная проблема нерационального использования бюджетных расходов должна порождать задачу (задачи) по ее устранению или хотя бы смягчению, а уже такая задача (задачи), в свою очередь, может иметь одно или несколько направлений решения, для реализации которых необходимо разработать и выполнить перечень конкретных мероприятий. Для наглядности сведем все перечисленные составляющие

Программы в таблицу. Второй столбец – это проблемы, взятые из раздела «I. Необходимость разработки и реализации Программы». В третьем столбце мы даем перечень задач, взятый «II. Цели и задачи Программы». При этом в данном разделе задачи выделены отдельно, а «для решения указанных задач... предлагается принять решения по следующим основным направлениям». Другими словами, разработчики исследуемого документа достаточно четко разделяют эти две категории в последовательной цепочке реализации намеченных целей и задач. Поэтому в четвертом столбце разместим перечень предлагаемых решений, также взятых из этого раздела. И, наконец, в пятом столбце представлены практически все мероприятия Программы, помещенные в ее Приложении. При этом ввиду отсутствия в тексте нумерации проблем, задач и направлений их решений мы самостоятельно присвоили им номера в порядке их перечисления в тексте. Кроме того, мы вынуждены были из-за различий в терминологии описания отдельных положений документа относить те или иные тезисы к близким по смыслу (с небольшими субъективными допущениями). Таким образом были «рассортированы» все проблемы, задачи и направления их решения. В результате нам удалось сформировать достаточно удобную для анализа таблицу. Из нее наглядно видно, что по большинству выявленных разработчиками проблем имеются задачи, направления и мероприятия по их решению. Кроме того, все эти этапы подробно и последовательно описываются в соответствующих разделах документа.

К проблемам, наиболее проработанным с точки зрения последовательности их решения, следует отнести проблему непрозрачности в сфере деятельности участников сектора государственного управления, которая сопровождается постановкой соответствующей задачи, имеет направление решения и должна завершиться разработкой Концепции создания и развития информационной среды управления государственными финансами (вероятно, в дополнение к той работе, которую осуществляет Росстат). Видно также, что из 12 перечисленных в документе проблем в 7 случаях не называются какие-либо задачи по их устранению, а в 8 отсутствуют конкретные направления решения данных проблем. Из этих 12 проблем по 11 в рамках мероприятий, которые даются в Приложении Программы, планируется подготовить проекты соответствующих решений, принять их и начать реализацию.

Наименее проработанными оказались такие выделенные в Постановлении проблемы, как недостаточная взаимосвязь бюджетной политики с банковской, налоговой, таможенной, страховой и фондовой; выработка механизма и инструментов по регулированию такого взаимодействия, хотя возможно, что при выработке методологии

и методики разработки госпрограмм эти вопросы как-то будут учтены; двойственное положение внебюджетных фондов и затянувшийся перевод их на кассовое обслуживание в Федеральное казначейство; механизм оптимизации сети бюджетных учреждений, так как происходящее в настоящее время изменение форм организации данных учреждений пока, к сожалению, не ведет к заметной оптимизации их сети; разработка методологии и методики увязки программных и непрограммных вопросов в структуре бюджетов. Эти проблемы лишь констатируются, но при этом отсутствуют постановки конкретных задач и направления их решения. Но без этого трудно будет как разработать проект соответствующего решения, так и тем более оценить его на соответствие поставленной задаче.

Несогласованные или недостаточно согласованные действия в различных направлениях финансовой политики нередко снижают или даже могут свести к нулю положительные результаты бюджетной политики. Так, повышение ввозных таможенных пошлин на легковые автомобили иностранного производства всегда приводило к повышению цен на все автомобили и тем самым к разочарованию, например, работников бюджетной сферы, которые откладывали средства из заработной платы для покупки автомобиля. Повышение налоговых ставок (и сборов) на малый бизнес приведет к снижению числа занятых в этой сфере и, следовательно, к росту безработицы, а далее может дать дополнительную нагрузку на бюджет с целью усиления социальной защиты вновь высвободившихся работников и тем самым снизить его возможности по финансированию поддержки того же малого бизнеса.

Изучение сложнейшего механизма взаимного влияния различных направлений финансовой политики (бюджетной, банковской, налоговой, страховой, таможенной и фондовой) и разработка на этой основе четкого алгоритма (обязательных процедур, необходимых в каждом конкретном случае), с одной стороны, несколько замедлят процесс принятия управленческих решений, а с другой – могут и должны привести к повышению их качества и сэкономят в конечном счете и время, которое приходится тратить для устранения недостатков, выявляющихся в процессе реализации тех или иных решений. Игнорирование же этой реально существующей проблемы и продолжение откладывания ее решения неизбежно ведут к дополнительным экономическим проблемам как для государства и регионов, так и для населения. В то же время появилось утверждение, что механизм такой увязки будет выработан в рамках реализации государственных программ. Возможно, что так и будет. Это ускорило бы решение данной проблемы.

Созданные в начале переходного периода внебюджетные фонды были призваны защитить наи-

более важные направления бюджетной политики государства в период чрезмерной инфляции, быстро меняющегося законодательства и нестабильности руководящих кадров. В настоящее время эти и другие негативные факторы практически сведены к нулю. Поэтому целесообразно внимательно изучить сегодняшние причины, не позволяющие внебюджетным фондам перейти на обслуживание в Федеральное казначейство.

Оптимизация сети бюджетных организаций и учреждений была и остается важнейшей задачей повышения эффективности расходов. Данную проблему нельзя решить без введения реального (с учетом специфики регионов) нормирования выделения федеральных финансовых ресурсов в зависимости от видов экономической деятельности (здравоохранения, образования и т. д.). При этом в каждом субъекте РФ должен быть принят соответствующий нормативный акт распределения средств, учитывающий национальные и природные климатические особенности входящих в него муниципалитетов. Частично это есть в 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (от 08.05.2010) и плане по его реализации. Но, к сожалению, пока существенных изменений не происходит.

Разработка методологии и методики увязки программных и непрограммных расходов является одной из важнейших и сложнейших проблем совершенствования бюджетного процесса. Вероятно, здесь можно было бы пойти путем разработки и утверждения нормативов, которые в зависимости от видов экономической деятельности (министерств и ведомств) устанавливали бы поэтапный, рассчитанный на несколько лет переход к некоему «идеальному» (эталонному) соотношению этих направлений использования бюджетных ассигнований. Существует мнение о том, что все расходы министерств должны быть структурированы по государственным и ведомственным целевым программам и вне их могут быть только расходы органов власти, не входящих в систему органов исполнительной власти.

16 вопросов, которые мы видим в таблице, на наш взгляд, являются следствием нарушения внутренней логики самого документа. После перечисления проблем желательно было бы сделать их краткий анализ, а затем под *каждую, а не выборочно*, проблему сформировать одну или несколько задач по их решению. Далее по *каждой задаче* в соответствующих разделах наметить направления их решения. И наконец, в Приложении на основе анализа направлений решения намеченных задач дать перечень проектов документов, которые необходимо подготовить, принять, а затем и воплотить в реально действующие правовые регуляторы бюджетного процесса.

Не в полной мере, на наш взгляд, проработана такая важная проблема, как дальнейшее внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс. Подробное изложение в двух разделах Программы вопросов составления и реализации государственных программ как инструмента повышения эффективности бюджетных расходов (V раздел) и порядка «перехода к программной структуре расходов» (VI раздел) касается в основном федерального и частично регионального уровней управления и недостаточно затрагивает глубинные проблемы повышения эффективности бюджетных расходов, происходящих во всех бюджетных организациях и учреждениях. А ведь эта проблема перехода на данный метод формирования, исполнения и оценки бюджетов является главным и основным резервом повышения эффективности расходов во всех экономически развитых странах мира [1]. В этой связи в перечне задач Программы и в основных направлениях их решения можно и нужно было выделить эти вопросы. Например, поставить задачу «обеспечить разработку методических рекомендаций и переход на формирование бюджетов всех уровней с использованием бюджетирования, ориентированного на результат», а в направлениях решения записать необходимость подготовки соответствующих решений для такого перехода и уже в Приложении к Программе дать конкретный перечень проектов документов, которые необходимо подготовить и принять для устранения этого недостатка.

Вызывают сомнения в обоснованности отдельные положения по дальнейшей децентрализации бюджетного процесса, которые красной нитью проходят через всю Программу. Решение, принятое около 10 лет назад, по организационной самостоятельности финансовых органов субъектов РФ от Минфина России, а затем положения Закона № 131-ФЗ, выведшие финорганы местного самоуправления из-под управления финорганов регионов, в совокупности с увеличивающейся самостоятельностью в сфере нормотворчества могут нанести серьезный ущерб функционированию единой финансовой системы страны, без которой не может существовать ни одно государство. При этом следует подчеркнуть, что необходимость соблюдения конституционных норм и законодательства в сфере местного самоуправления не оспаривается. Речь идет лишь о степени разумности децентрализации указанного выше процесса.

Кроме того, за рамками Программы остался целый ряд проблем, решение которых также должно улучшить использование общественных финансов. К их числу можно отнести следующие:

- выпадение из поля зрения практиков и ученых вопроса о разработке хотя бы минимально обоснованных пропорций распределения доходов между федеральным, региональным

и муниципальными уровнями бюджетов, на необходимость изменения которых обратил внимание Президент РФ Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию в конце 2010 года [3];

- необходимость определения приоритетов по всем целям и задачам для концентрации усилий на решение наиболее важных из них;
- усиление, по мнению Счетной палаты РФ, контроля за обоснованностью внешних заимствований и повышением эффективности использования заемных средств [4; 60];
- игнорирование такого важного вопроса, как нормирование расходов с учетом территориальной дифференциации нашей большой и разнообразной по природным и демографическим условиям страны, без чего эффективность реализации отдельных положений распоряжения может быть снижена (например, переход к программной структуре расходов трудно представить без их нормирования);
- уход от проработки вопросов дифференцированного подхода к проблеме повышения эффективности бюджетных расходов в зависимости от видов экономической деятельности (здравоохранение, культура, образование, социальная защита, государственное управление и т. д.), хотя существует мнение о том, что внедрение госпрограмм и есть такой подход;
- отсутствие взаимосвязи отраслевого и территориального подходов к повышению отдачи от государственного (муниципального) финансирования;
- широкое внедрение передовых нововведений Программы потребует единства в понимании сути действий, самих действий, понимании множества составляющих (например, государственных, ведомственных, в дальнейшем и региональных, и муниципальных программ), но невозможно без разработки и внедрения соответствующих стандартов.

Вызывает сомнение 3-летний (а точнее, 2,5-летний) срок выполнения Программы. Если речь идет о подготовке документов, указанных в Приложении, то даже качественная подготовка проектов, серьезное всестороннее обсуждение, разработка и внесение поправок и корректив, а также принятие потребуют большего времени. Если исходить из идеологии документа, указанной

в его заглавии («Программа повышения эффективности бюджетных расходов»), то срок получения результатов от ее реализации должен быть значительно больше, примерно до 2020 года. В этом случае можно и нужно ежегодно заслушивать ход ее реализации, делать соответствующие выводы и по итогам обсуждения в обязательном порядке отмечать уже реализованные вопросы, корректировать ее содержание, в том числе дополнять соответствующие позиции. Только в этом случае можно будет добиться серьезных успехов в достижении поставленных важнейших целей и задач не только в области совершенствования бюджетного процесса, но и в области повышения эффективности использования бюджетных средств.

Краткий анализ Программы показывает наличие в ней конкретных недостатков, значит, имеется возможность использовать дополнительные резервы для повышения ее качества. Поэтому, работая над реализацией Программы, необходимо одновременно приступить к ее доработке. Желательно еще раз внимательно изучить все вопросы и по возможности: утвердить рабочую группу по координации работы по реализации Программы или, если она уже создана, сделать ее работу более гласной и открытой для всех заинтересованных специалистов; ускорить создание экспертного совета по данной теме из числа ведущих специалистов и ученых; привлечь к этой работе на конкурсной основе отдельные научные коллективы; предусмотреть или переориентировать уже имеющиеся бюджетные средства на эту работу; учитывать необходимость последовательности внедрения в практику различных нововведений; разбить всю работу на этапы, в том числе осуществлять некоторые из них одновременно; определить, какие результаты должны быть достигнуты на каждом этапе; рабочей группе и экспертному совету (заранее) выработать критерии оценки выполнения отдельных разделов и всей Программы; разработать методику оценки ее выполнения, в том числе ее разделов и этапов; принять механизм и процедуру промежуточного (ежегодного) и окончательного подведения итогов работы по реализации Программы.

Надеемся, что наши предложения будут полезны при дальнейшей работе над Программой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афанасьев М., Кривогов И. Модернизация государственных финансов. 2-е изд. М., 2007. 439 с.
2. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. – Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1101-р от 30 июня 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.government.ru/gov/result/11337/>
3. Послание Президента Федеральному Собранию. 30 ноября 2010 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/9637/print>
4. Счетная палата Российской Федерации. Оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета за январь–сентябрь 2010 года. Утверждена Коллегией (протокол от 2 ноября 2010 г. № 54 К (756)) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.asord2.duma.gov.ru/main.nst/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dp...](http://www.asord2.duma.gov.ru/main.nst/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dp...)

Таблица анализа основных положений
Распоряжения Правительства РФ № 1101-р от 30.06.2010

1	Перечень «системных недостатков и нерешенных проблем» в сфере управления общественными финансами	Перечень задач, которые необходимо решить	Перечень решений, которые необходимо принять	План мероприятий (Приложение)
2		3	4	5
1.	Стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей гос. политики.	2. Обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования с мониторингом достижения целей.	?	4. Внесение изменений в БК РФ в части использования нефтяных доходов... 8. Выработка и утверждение долгосрочной бюджетной стратегии РФ.
2.	Структура и динамика расходов слабо увязаны с целями гос. политики.	2. Обеспечение... целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения целей. 3. Усиление роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновации развития.	?	11. Определение порядка разработки, реализации и оценки эффективности гос. программ РФ. 12. Внесение изменений в порядок разработки и реализации межгосударственных целевых программ... 13. Определение порядка разработки и оценки эффективности подпрограмм гос. программ РФ... 16. Внесение изменений в БК РФ в части создания правовой базы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа. 17. Формирование основных положений гос. программ. 18. Консолидация субсидий бюджетам субъектов РФ в рамках ключевых направлений гос. политики.
3.	Отсутствуют действенные методики оценки деятельности гос. власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов.	1. Четкое определение сфер ответственности ППО. 4. Создание условий для повышения эффективности деятельности ППО и обеспечения гос. (муниц.) услуг. 5. Создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов. 6. Повышение качества финансового управления в общественном секторе.	?	14. Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов». 21. Внесение изменений в Приказ Минфина РФ от 13.04.2009 № 34-н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета». 31. Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов. 33. Утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента. 34. Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов. 35. Определение критериев и порядка отбора субъектов РФ и муниципальных образований для получения субсидий на реализацию региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов.
4.	Планирование программных и непрограммных расходов (за исключением федеральных целевых программ) методологически не взаимосвязано.	?	1. Внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти. 2. Внедрение в полном объеме 3-летнего бюджета. 3. Переход к утверждению программного бюджета.	19. Аналитическое представление структуры расходов федерального бюджета на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов.

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
5.	Не соответствует современным требованиям система гос. финансового контроля.	?	5. Реформирование финансового контроля и развитие внутреннего контроля.	25. 26. Внесение изменений в БК РФ и Кодекс АП РФ в части ответственности за нарушения бюджетного законодательства. 27. Утверждение порядка осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти.
6.	Остаются непрозрачными сферы деятельности участников сектора гос. управления за счет постоянно продлеваемых переходных норм.	7. Повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов власти.	7. Создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений.	30. Разработка Концепции создания и развития информационной среды управления гос. финансами.
7.	Не осуществлен переход на кассовое обслуживание гос. внебюджетных фондов.	?	?	2. Совершенствование организации прогнозирования кассового исполнения федерального бюджета...
8.	Сохраняются отдельные «необеспеченные федеральные мандаты» и неформализованные (а значит, непрозрачные) каналы предоставления межбюджетных трансфертов.	?	?	1. Определение порядка принятия решений по введению новых (увеличению действующих) расходных обязательств... 3. Внесение изменений в федеральные законы и нормативные акты... в части регулирования индексации действующих расходных обязательств. 10. Внесение изменений в законодательные акты РФ, устанавливающие разграничение расходных обязательств. 15. Утверждение гос. программ РФ... в увязке со структурой расходов на три года.
9.	Доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании.	?	?	5. Внесение изменений в БК РФ в части предоставления Федеральным казначейством бюджетных кредитов для поддержания ликвидности счетов субъектов РФ и местных бюджетов. 7. Внесение изменений в НК РФ в части определения порядка и оценки эффективности предоставления налоговых льгот по региональным и местным налогам. 9. Внесение изменений в БК РФ в части создания инструментов сбережения «конъюнктурных» доходов субъектов РФ.
10.	Формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается приложение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.	?	?	?
11.	Продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах РФ и практически не состоялся на федеральном уровне).	8. Обеспечение более тесной увязки между количеством и составом имущества, находящегося в собственности ППН, и полномочиями органов местного самоуправления.	?	22. Разработка проектов актов Правительства РФ и ведомств, вытекающих из ФЗ «О внесении изменений... в связи с совершенствованием правового положения гос. (муниц.) учреждений». 23. Утверждение расчетно-нормативных затрат на оказание гос. услуг (выполненных работ) и содержание имущества.
12.	Остается ограниченным опыт внедрения гос. (муниц.) заданий.	?	4. Развитие новых форм оказания и финансового обеспечения гос. (муниц.) услуг. 6. Совершенствование инструментов управления и контроля за закупками.	6. Внесение изменений в нормативные акты... в части уточнения формы и порядка ведения реестра расходных обязательств и реестра гос. контрактов. 28. Разработка проектов актов Правительства РФ... по вопросам планирования и исполнения гос. заказа. 29. Создание типовых гос. контрактов.