

УДК 336.14:353

Ключевые слова:

бюджетная политика, межбюджетные отношения, государственные и муниципальные программы, эффективность использования бюджетных средств

С. Л. Донская, к. э. н.,

действительный государственный советник
Нижегородской области 1 класса
(e-mail: Donskaya.sl@mail.ru)

Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона

На данном этапе в России создана нормативно-правовая база для взаимодействия государственных и муниципальных органов в ходе реализации программ. Полномочия между различными уровнями власти в целом разграничены, бюджетное устройство упорядочено, закреплены правовые основы территориального планирования, определены организационно-правовые условия для развития местного самоуправления.

В этих условиях наибольшую актуальность приобретает задача повышения эффективности бюджетных ресурсов. Необходимо создать в бюджетной сфере систему стимулов и противовесов, которая мотивировала бы государственные и муниципальные органы власти на эффективное управление бюджетными средствами на всех уровнях.

Несмотря на лозунги о внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, о программно-целевом методе планирования, о повышении эффективности бюджетных расходов, в реальности в процессе формирования и исполнения бюджета пока мало что изменилось. По-прежнему большая часть расходов планируется путем индексации расходов прошлых лет, практически отсутствует нормирование расходов. Стимул у всех распорядителей средств один — получить больший объем финансирования и полностью его освоить.

Сложившаяся ранее структура бюджета менялась только технически в связи с изменениями в классификации. Ощутимые сдвиги начались с реализацией Указа Президента РФ от 7.05.2012 по повышению уровня заработной платы¹. Регионы в общей массе нарастили субфедеральный долг, увеличив заработную плату работникам бюджетной сферы (табл. 1). При этом средства, переведенные из рыночной среды в бюджетную, не дали экономического эффекта. Не созданы механизмы, обеспечивающие рост производительности труда (качества бюджетных услуг), адекватный росту оплаты труда. Социальная составляющая этого шага быстро нивелируется инфляцией.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» / Официальный сайт Президента России (<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610840>).

Таблица 1

Консолидированный бюджет Нижегородской области, тыс. руб.

Показатели	2011 г.			2012 г.			2013 г.			на 01.07.2014		
	План	Исполнено	%	План	Исполнено	%	План	Исполнено	%	План	Исполнено	%
Доходы консолидированного бюджета	124 720 642	124 995 237	100,2	127 353 073	130 196 673	102,2	139 874 213	139 318 225	99,6	151 042 354	65 619 263	43,4
Расходы консолидированного бюджета	141 686 816	132 119 285	93,2	148 795 235	142 939 649	96,1	158 374 439	150 031 890	94,7	171 545 129	74 909 469	43,7
Дефицит (-) Профицит (+)	-16 966 175	-7 124 048	42,0	-20 984 247	-12 742 976	60,7	-18 814 738	-10 713 665	56,9	-20 223 231	-9 290 206	45,9
в т. ч. расходы на заработную плату работников бюджетной сферы (из справочной таблицы ф. 0503387)	23 599 178	23 481 207	99,5	27 680 909	27 560 593	99,6	34 863 893	34 467 674	98,9	40 296 355	19 024 969	47,2
Темп роста по заработной плате (по сравнению с предыдущим годом), %				117,3	117,4		125,9	125,1		115,6		
Государственный и муниципальный долг (в т. ч. гарантии)		41 909 429			51 148 843			63 351 816			61 472 939	
Темп роста по государственному и муниципальному долгу (по сравнению с предыдущим годом), %					122,0			123,9			97,0	

Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области.

На фоне замедления темпов роста экономики на федеральном уровне выносятся предложения для «латания дыр» региональных бюджетов ввести налог с продаж. Во-первых, увеличение налоговой нагрузки во время экономического спада только усугубит его, а во-вторых, учитывая низкий уровень собираемости данного налога в прошлом, это не решит проблемы регионов в покрытии дефицита бюджетов.

Система межбюджетных отношений отражает отсутствие четких стратегических приоритетов развития. Регионы получают до 80 видов субсидий и субвенций (табл. 2). Средства фактически распыляются по отраслям и территориям, не решая глобально проблем ни в одной сфере. При этом идеи о чисто техническом объединении то субсидий, то субвенций ничего, кроме путаницы, не приносят — от перемены мест слагаемых сумма не меняется.

**Межбюджетные трансферты,
поступившие в бюджет Нижегородской области в 2013 г.**

Наименование	Количество	Сумма, млн руб.
Субсидии из федерального бюджета	50	6007,13
Субвенции из федерального бюджета	23	5607,86
Дотации	3	4771,08
Иные межбюджетные трансферты	17	1917,06
Всего поступлений из федерального бюджета	93	18 303,13

Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области.

Законодательство в сфере закупок² создавалось в целях экономии бюджетных средств путем исключения коррупционной составляющей. Фактически затраты бюджетной сферы на содержание контрактных служб, уполномоченных органов на проведение процедур закупок и контроля и т. д., в разы превысили возможный процент коррупционной составляющей.

Внедрение посредника — Федерального казначейства (ФК) — между Центральным банком и финансовыми органами по обслуживанию счетов бюджетной системы серьезно замедлило оборачиваемость бюджетных средств. Для примера, в 2013 г. через бюджетную систему Нижегородской области (без учета доходов, поступающих в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды) перераспределено 15,6 % валового регионального продукта. Неэффективная технология прохождения бюджетных платежей через счета Федерального казначейства на 2–3 дня замедляет возврат средств в реальный сектор экономики.

Можно привести следующий пример операционной неэффективности в работе органов Федерального казначейства. 1 августа налогоплательщик перечисляет налог на счет администратора, открытый в территориальном органе Федерального казначейства. 2 августа ФК осуществляет «расщепление» налога по уровням бюджета и к вечеру зачисляет поступления в соответствующие бюджеты. Таким образом, только на третий день поступившие в бюджет доходы можно направить на расходы. На двое суток средства заморожены на счетах ФК.

Другой пример: время движения межбюджетных трансфертов по уровням бюджетной системы неоправданно завышено в два раза только из-за того, что по инструкции Федерального казначейства в первый день межбюджетные трансферты проходят через единый счет доходов и только на второй день зачисляются в соответствующий бюджет. Кроме того, необходимо иметь в виду, что это не просто операционная неэффективность, а замедление оборачиваемости средств значительной части валового национального продукта.

Одна из основных бюджетных реформ, реализующаяся на данном этапе, — переход к программному методу формирования бюджета. Юридическая конструкция исходит из

² См. Федеральные законы «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5.04.2013 № 44-ФЗ.

самостоятельной разработки и реализации программ как на региональном, так и на местном уровне — каждый регион выставляет приоритеты, разрабатывает и реализует программы в пределах своих полномочий. Благая федеральная идея о выстраивании бюджетных ассигнований под реализацию конкретных целей и задач в форме государственных и муниципальных программ (далее — программы) реализуется в регионах по-разному. Только в отдельных регионах переход к программному бюджету подразумевает задачу перехода к проектно-программному принципу управления всеми органами власти. Там установлены конкретные показатели, которых необходимо достичь по окончании и на каждом промежуточном этапе программы, кроме того, закреплена персональная ответственность министров за их выполнение. В большинстве субъектов Федерации реформа сводится к переименованию региональных целевых программ в государственные программы, к техническому изменению бюджетной классификации, к формальному переносу текущих расходов на содержание учреждений и органов власти в рамки программ. По-прежнему в общей массе ставится задача (и она же служит критерием оценки) — вовремя освоить выделенные средства, а не достичь конкретных результатов, предусмотренных программой. То есть пока что государственная программа — это не механизм достижения конкретно измеримой цели в образовании, здравоохранении и пр., а форма освоения бюджетных ассигнований.

На наш взгляд, прогрессивная идея дискредитируется отсутствием четкой методологии ее реализации: регионам предлагается идти самостоятельно путем проб и ошибок. Все методические рекомендации сводятся к техническим действиям: как сформировать классификацию для программного бюджета. Поэтому каждый регион и реализует реформу в зависимости от полученных знаний и собственного понимания задач.

На наш взгляд, исходя из единого федерального законодательства, единых стандартов и полномочий по всем отраслям, было бы целесообразно сформировать модельный ряд показателей цель — задачи — мероприятия — индикаторы³, который мог быть взят за основу всеми регионами.

Любая реформа должна иметь четкий механизм и стимулы реализации, иначе она остается только декларацией. Для эффективного внедрения государственных реформ необходимо создать реальные стимулы к самореформированию, к неформальной реализации бюджетирования, ориентированного на результат. Должно измениться не только планирование бюджета, но и весь бюджетный процесс: и процедура финансирования, и форма отчетности об исполнении бюджета. Сейчас форма бюджетной отчетности, установленная приказами Минфина РФ в соответствии с главой 25 Бюджетного кодекса, — это колонки плановых и фактически освоенных бюджетных ассигнований, что никак не стимулирует региональные правительства к выполнению показателей программ, а только характеризует уровень освоения выделенных средств. Необходимо, чтобы формы публичной отчетности отражали в первую очередь результаты реализации государственных и муниципальных программ. Тогда по установленной процедуре итоги исполнения бюджета в виде показателей конкретных программ сначала будут рассмотрены на уровне муниципальной и государственной власти, далее будут переданы на рассмотрение депутатскому корпусу и, наконец, через форму обязательных общественных слушаний станут достоянием общественности. Показатели программ должны формироваться с учетом мнения населения, быть публичными.

³ См., напр.: Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.

Таким образом, бюджетный процесс протекает в следующих условиях:

- инициаторы федеральных бюджетных реформ не дают четкого механизма их реализации, поэтому, учитывая отсутствие прямых стимулов у регионов, реформирование проходит формально, не обеспечивая желаемых результатов;
- ряд нововведений в законодательстве не обеспечен макроэкономическим анализом возможных последствий их реализации;
- отсутствие четких приоритетов отраслевой бюджетной политики не позволяет мобилизовать ограниченные бюджетные ресурсы для системного решения конкретных задач. При этом не все имеющиеся ресурсы используются эффективно и не все резервы востребованы.

Так, в экономике есть околобюджетные ресурсы (средства, производные от бюджета, но уже бюджетными не являющиеся), которые путем внесения изменений в законодательство можно направить на повышение ликвидности бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, при этом обеспечив серьезную экономию на обслуживании государственного и муниципального долга и снизив нагрузку на субфедеральные бюджеты.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОКРАЩЕНИЯ РАСХОДОВ СУБЪЕКТОВ РФ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА ЗА СЧЕТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВРЕМЕННО СВОБОДНЫХ ОКОЛОБЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ

В целях значительной экономии бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на обслуживании государственного (муниципального) долга необходимо увеличить ликвидность счетов бюджетов субъектов, увеличить объем остатков на счетах 40601 (40701). Это позволит привлекать с рынка коммерческие кредиты и займы на покрытие дефицита и кассовые разрывы бюджета лишь с конца декабря по начало января, а в течение года пользоваться бесплатными ресурсами в виде временно свободных остатков средств на балансовых счетах 40601 (40701).

Для этого нужно предоставить финансовым органам субъектов Российской Федерации в течение года следующие дополнительные возможности.

1. Возможность открытия лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, которым предоставляются субсидии из соответствующих бюджетов в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ.

При зачислении субсидий на лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образованиях), не только повысится ликвидность, но и будет обеспечен контроль их целевого использования.

2. Возможность открытия в финансовом органе субъекта РФ лицевого счета территориальному Фонду обязательного медицинского страхования.

Основные доводы в пользу этого предложения:

- в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании Российской Федерации» (далее — Закон) территориальные фонды создаются субъектами РФ для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях РФ;
- согласно п. 3 ст. 34 Закона имущество территориального фонда, приобретенное за счет средств обязательного медицинского страхования, является государственной собственностью субъекта РФ и используется территориальным фондом на правах оперативного управления;
- отчетность об исполнении бюджета территориального фонда представляется в финансовый орган субъекта РФ для включения в состав консолидированного отчета об исполнении бюджета субъекта РФ.

Поэтому представляется логичным и целесообразным открытие лицевого счета территориальному Фонду обязательного медицинского страхования в финансовом органе субъекта РФ. Поступления после распределения органами Федерального казначейства между уровнями бюджетов в бюджет территориальному Фонду обязательного медицинского страхования предлагаем учитывать на счете 40601 как иным получателям с отличительным признаком «4» в четырнадцатом разряде номера счета.

Остатки средств на счетах территориальных фондов обязательного медицинского страхования — это собственность субъектов РФ, которая фактически находится на счетах Федерального казначейства и поддерживает ликвидность его счетов.

3. Возможность открытия лицевых счетов региональным операторам в финансовом органе субъекта РФ для учета взносов на капитальный ремонт, уплаченных собственниками помещений в многоквартирном доме и образующих фонд капитального ремонта в соответствии со ст. 170, 175, 176 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В настоящее время указанные взносы должны находиться на специальном счете, который открывается только в российских кредитных организациях, величина собственных средств (капитала) которых составляет не менее 20 млрд руб., и владельцем его может быть: товарищество собственников жилья, жилищный кооператив, осуществляющие управление многоквартирным домом, и региональный оператор.

Перевод указанных средств со специальных счетов, открытых в кредитных организациях, на лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ, позволит значительно увеличить остатки средств на счетах 406 и гарантировать целевое расходование средств с этих счетов.

4. Возможность открытия операторам электронных площадок лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок на участие в электронных аукционах в соответствии с Федеральным законом от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

5. Возможность открытия лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) государственным (муниципальным) унитарным предприятиям.

6. Возможность осуществления вместо банковского сопровождения контрактов, предусмотренного ст. 35 Федерального закона от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», казначейского сопровождения контрактов, при котором лицевые счета всех подрядчиков и субподрядчиков открывались бы в финансовом органе субъекта РФ (муниципальном образовании).

Данная мера обеспечит полный финансовый контроль над документацией и повысит ликвидность бюджетов.

Кроме того, представляется целесообразным:

— предусмотреть возможность осуществления финансовыми органами субъектов Российской Федерации кассового обслуживания региональных и муниципальных бюджетов. Это позволит не только исключить кассовые разрывы в исполнении местных бюджетов, но и за счет управления остатками средств консолидированного бюджета муниципального района (городского округа) уменьшить расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга субъекта РФ;

— предоставить право финансовым органам субъектов Российской Федерации при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации учитывать операции с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета в форме

субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, на лицевых счетах, открытых получателям средств бюджетов субъектов Российской Федерации в финансовых органах субъектов (такой порядок действовал в 2009 г.).

В настоящее время указанные межбюджетные трансферты в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на 2014 г. учитываются на лицевых счетах в территориальных органах Федерального казначейства. При этом часть расходов региональных и местных бюджетов осуществляется через лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований), а другая часть расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета осуществляется через лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства.

Это не только лишает возможности финансовые органы субъектов РФ использовать временно свободные остатки средств субвенций и субсидий, но и не дает оперативно контролировать и осуществлять санкционирование расходов областного бюджета за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Увеличение остатков на счетах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за счет реализации вышеизложенных предложений и их временное заимствование через существующие в законодательстве процедуры не только решит проблему кассовых разрывов консолидированных бюджетов субъектов РФ, но и повысит эффективность управления ресурсами регионов.

Безусловно, для реализации всех этих предложений потребуется внесение изменений в действующее законодательство, но их эффективность очевидна и актуальна для всех субъектов РФ и муниципальных образований.

Библиография

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Жилищный кодекс РФ.
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610840>.
4. Федеральный закон о федеральном бюджете на 2014 г.
5. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
7. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
8. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области на 01.01.2012, 01.01.2013, 01.01.2014, 01.07.2014 / Официальный сайт Министерства финансов Нижегородской области. — Режим доступа: www.mf.nnov.ru.
9. Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.