

УДК 336.144.382; 336.146

**Ключевые слова:**

Бюджетный кодекс Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации, дотации и субсидии, межбюджетные отношения, регионы России, неэффективные расходы

**М. В. Мильчаков**, к. г. н.,

ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений  
Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: milchakovmv@mail.ru)

# Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

*Актуальной задачей в условиях экономической рецессии и сокращения бюджетных доходов выступает оптимизация региональных расходов с целью поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне следует создать условия, стимулирующие субъекты Российской Федерации к минимизации неэффективных расходов. Один из вариантов решения этой задачи — учет выявленных неэффективных расходов на этапе распределения финансовой поддержки из федерального бюджета между регионами за счет корректировки сумм предоставляемых межбюджетных трансфертов.*

**К** числу основных задач, которые приходится решать в практике государственного управления региональным развитием, следует отнести установление реальной нуждаемости (потребности) субъектов Российской Федерации в дополнительной помощи из вышестоящего уровня бюджетной системы и корректное определение ее параметров. При этом чаще всего принимаются во внимание такие характеристики региональных бюджетов, как объем доходов, уровень расходов, размер бюджетного дефицита, масштаб долговой нагрузки, социальные риски.

Вместе с тем при принятии управленческих решений в части выделения федеральной помощи регионам зачастую не в полной мере учитываются возможности субъектов Российской Федерации по сокращению так называемых неэффективных бюджетных расходов и мобилизации внутренних ресурсов для маневра и перераспределения средств на иные приоритетные цели. Это обстоятельство связано не только с тем, что вопрос предоставления финансовой помощи может быть политизирован или обусловлен лоббистскими возможностями региональных элит, но и с возникновением методологических сложностей при комплексной оценке неэффективных расходов и внутренних резервов региональных бюджетов. Сложность такой оценки обуславливается наличием широкого спектра

разнообразных видов расходов, размер и структура которых определяются различными положениями бюджетного законодательства, а эффективность оценивается разными способами.

К примеру, при предоставлении межбюджетных субсидий Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392<sup>1</sup> (далее — Правила, утвержденные постановлением № 392), регламентируется процедура определения доли средств федерального и регионального бюджета в структуре финансового обеспечения расходного обязательства. Кроме того, эти Правила предусматривают меры воздействия в отношении регионов в случае, когда имеет место нарушение условий предоставления межбюджетных субсидий и их неэффективное использование.

Оценка скрытых резервов и их мобилизация на региональном уровне особенно актуальны в условиях замедления темпов экономического роста и наличия негативных инфляционных эффектов от применения экономических санкций, а также увеличения количества бюджетных ограничений на федеральном уровне. Кроме того, регионы обременены обязательствами по реализации планов мероприятий (региональных дорожных карт), связанных с увеличением зарплат работникам социальной сферы согласно майским указам Президента Российской Федерации 2012 г.

Одновременно не в полной мере решена задача учета неэффективных расходов при интегральной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предоставлении им стимулирующих грантов. Отсутствие в интегральной оценке компонента, отражающего степень эффективности использования бюджетных ресурсов на региональном уровне, или оценка такой эффективности лишь по ограниченному кругу видов расходов может девальвировать результаты проведенного анализа.

Так, в 2009 г. была утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>, в 2011 г. — Правила распределения в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала<sup>3</sup>, в 2012 г. — Правила предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — Правила предоставления поощрительных грантов)<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в двух из трех вышеупомянутых методик такой компонент вообще отсутствовал и лишь в первой методике производилась оценка эффективности расходов социального характера.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» (утратило силу).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“».

В первом разделе статьи автор характеризует возможные подходы к оценке неэффективных расходов, опираясь на имеющийся российский опыт. Во втором разделе представлена разработанная автором многофакторная методика оценки неэффективных бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, третий раздел содержит предложения по ее внедрению в практику государственного управления и бюджетный процесс.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

В рамках российского бюджетного законодательства каноническое определение понятия «неэффективные расходы» отсутствует, но закреплен ряд положений, которые на основе ряда параметров и предпосылок задают некий оптимальный формат управления бюджетными ресурсами. В случае отклонения от них увеличивается вероятность образования неэффективных бюджетных расходов.

Основной принцип эффективного использования бюджетных средств закреплен в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — БК РФ). Он гласит, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Исходя из международной практики и российского опыта, можно условно выделить три основных подхода к определению объема неэффективных бюджетных расходов:

- нормативно-ограничительный;
- нормативно-затратный;
- индикативно-программный.

**Суть нормативно-ограничительного подхода для определения объема неэффективных бюджетных расходов состоит в использовании законодательно закрепленных предельных параметров и требований, несоблюдение которых позволяет фиксировать их наличие.** Такие ограничения преимущественно имеют количественное измерение.

В БК РФ установлен ряд предельных значений, несоблюдение которых увеличивает риски разбалансировки региональных бюджетов и (или) при которых вводятся ограничения в бюджетных правах. К примеру, в ст. 92.1 БК РФ закрепляются предельные значения по уровню дефицита бюджета субъекта Федерации (10 или 15 % утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений). В п. 3 ст. 130 БК РФ вводятся ограничения для субъектов Федерации, у которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет выше 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета. Такие регионы не имеют права:

— устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

— превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание его органов государственной власти.

Несоблюдение отмеченных ограничений и требований законодательства со стороны региональных администраций, а также их дополнительные затраты в случае применения

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 24.11.2014).

бюджетных мер принуждения согласно Главе 30 БК РФ могут указывать на наличие неэффективных (избыточных) бюджетных расходов.

**Нормативно-затратный подход к определению объема неэффективных бюджетных расходов заключается в сопоставлении фактических издержек по отдельным отраслям со значениями инфраструктурных или финансовых нормативов.** Частный случай нормативно-затратного подхода — сравнительный метод, когда затраты в конкретном субъекте Российской Федерации могут сравниваться с усредненными значениями по региону России или с показателями регионов, имеющих схожий уровень социально-экономического развития.

Для определения объема неэффективных расходов на основе нормативно-затратного подхода автор считает возможным использовать формулу следующего вида:

$$ОНБР_i^j = ФР_i^j - ИН^j \cdot ФН^j \cdot ЧПБУ_i^j \cdot K^j, \quad (1)$$

где  $ОНБР_i^j$  — объем неэффективных бюджетных расходов  $i$ -го субъекта Российской Федерации в рамках исполнения  $j$ -го расходного обязательства;

$ФР_i^j$  — фактические бюджетные расходы  $i$ -го субъекта Российской Федерации в рамках исполнения  $j$ -го расходного обязательства;

$ИН^j$  — инфраструктурный норматив, установленный по  $j$ -му расходному обязательству;

$ФН^j$  — финансовый норматив, установленный по  $j$ -му расходному обязательству (может иметь индикативный характер и рассчитываться отраслевым федеральным органом исполнительной власти);

$ЧПБУ_i^j$  — численность потребителей бюджетных услуг в  $i$ -м субъекте Российской Федерации в рамках исполнения  $j$ -го расходного обязательства;

$K^j$  — корректирующий коэффициент, отражающий факторы, влияющие на стоимость оказания бюджетных услуг и (или) выполнения работ в рамках исполнения  $j$ -го расходного обязательства.

В представленной выше формуле 1 обеспечивается одновременный учет и инфраструктурного норматива, и норматива финансовых затрат. В качестве корректирующего коэффициента может использоваться, к примеру, индекс бюджетных расходов, рассчитываемый Минфином России по Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>. В случае учета бюджетных расходов на государственное управление, на параметры которых влияет показатель численности населения, может быть использован коэффициент масштаба.

Российский опыт включает примеры использования нормативно-затратного подхода к оценке неэффективных бюджетных расходов путем выявления избыточной инфраструктуры и занятости в отдельных сферах и отраслях с применением нормативных значений. Такое определение неэффективных бюджетных расходов проводилось при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по Методике, утвержденной в 2009 г.<sup>7</sup> Анализ производился в разрезе четырех сфер:

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» (утратило силу). Предоставление стимулирующих грантов с учетом результатов оценки эффективности регламентировалось постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратило силу).

государственное управление и повышение инвестиционной привлекательности, здравоохранение, образование и жилищно-коммунальный комплекс. В частности, доля неэффективных расходов в сфере общего образования оценивалась исходя из расходов на управление кадровыми ресурсами и объема неэффективных расходов в связи с низкой наполняемостью классов (отдельно для городской и сельской местности) с учетом коэффициента сетевых нормативов. Вместе с тем наличие большого количества показателей, громоздкость расчетов, недоучет факторов, отражающих межрегиональную дифференциацию удельных финансовых затрат, снижали эффективность применения отмеченной методики.

Среди трудностей, которые чаще всего могут возникать при использовании данного подхода, следует выделить отсутствие общих стандартов оказания бюджетных услуг по полному перечню региональных расходных полномочий, а также сложности в установлении финансовых и инфраструктурных нормативов по отдельным отраслям.

**При индикативно-программном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленного за определенным расходным обязательством, чаще всего исчисляемый в процентном выражении или в долях от единицы.** В случае недостижения плановых значений целевых показателей и индикаторов, увязанных с израсходованными за отчетный период бюджетными ресурсами, может быть произведена соответствующая оценка неэффективных расходов.

Часть зарубежных работ посвящена вопросам правильной организации системы мониторинга результативности в общественном секторе. Зачастую бывает трудно увязать изменение интегральных социально-экономических показателей с деятельностью отдельного агента. В таком случае Г. П. Хатри советовал развивать партнерское взаимодействие между вовлеченными участниками, а также включать в отчеты специальные «флажки», показывающие степень влияния организации, которая реализует программу, на результаты последней (возможные градации — «небольшое влияние», «некоторое влияние» и «значительное влияние»)<sup>8</sup>. Кроме того, исходя из длительности электоральных циклов, наличия отложенных эффектов от реализации инвестпроектов и институциональных преобразований, иногда отвечать за их результаты приходится лицам, не принимавшим решений в прошлом. При этом за просчеты и недобросовестность нескольких чиновников в рамках бюджетного процесса могут быть косвенно «наказаны» жители целого региона. Таким образом, вопрос корректного подбора показателей и организации соответствующего мониторинга чрезвычайно важен.

Несмотря на указанные риски, индикативно-программный подход наиболее удобен для оценки социальной и экономической эффективности расходов при использовании отраслевых показателей. В системе межбюджетных отношений данный подход получил широкое применение в рамках оценки эффективности предоставления межбюджетных субсидий.

Так, подп. «е» п. 6 Правил, утвержденных постановлением № 392, устанавливает, что правила предоставления и распределения субсидий должны содержать порядок оценки эффективности использования субсидий, а также перечень показателей результативности их предоставления. В п. 18 этих же Правил предусматривается, что в случае, если в отчетном финансовом году субъектом Российской Федерации не достигнуты значения показателей результативности предоставления субсидий, установленные соглашениями, объем субсидий на текущий финансовый год подлежит сокращению в порядке и объемах, предусмотренных соответствующими отраслевыми правилами предоставления и распределения субсидий.

---

<sup>8</sup> Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе: Пер. с англ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.

В новой редакции Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999<sup>9</sup> (далее — Правила, утвержденные постановлением № 999), индикативно-программный подход является ключевым при определении объема средств, подлежащего возврату в федеральный бюджет в случае недостижения показателя (показателей) результативности использования субсидий по итогам отчетного периода. Соответственно, объем средств, подлежащий возврату из бюджета субъекта Федерации в федеральный бюджет при нарушении отмеченного обязательства по эффективному использованию субсидий, может быть отнесен к категории неэффективных расходов.

Таким образом, методика оценки объема неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне может базироваться на одном из трех условно выделенных подходов или представлять их комбинацию. Следует отметить, что при использовании нормативно-затратного подхода особое внимание должно быть уделено корректности определения финансовых и инфраструктурных нормативов, объективному учету межрегиональной дифференциации, а в случае программно-индикативного — подбору репрезентативных показателей и установлению по ним реалистичных плановых значений.

### **МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ**

Принимая во внимание специфику различных видов расходных обязательств, комплексную оценку неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне целесообразно проводить на основе комбинации трех подходов, рассмотренных в разделе 1. К примеру, избыточные бюджетные расходы на содержание государственного аппарата могут фиксироваться на основе применения нормативно-ограничительного подхода, расходы социального характера — на базе нормативно-затратного подхода, индикативно-программный подход может использоваться в случае оценки выполнения планов по достижению целевых показателей и индикаторов, к примеру, при использовании межбюджетных трансфертов как отдельного компонента в интегральной оценке эффективности.

Использование вышеуказанного принципа с учетом действующих положений российского законодательства позволит идентифицировать явно выраженные перекосы и диспропорции в бюджетных расходах субъектов Российской Федерации и, соответственно, выделить те направления, по которым возможна оптимизация.

При разработке методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами также следует учитывать три важных момента.

Во-первых, ст. 130 БК РФ устанавливает дифференциацию условий предоставления межбюджетных трансфертов для субъектов Российской Федерации в разрезе четырех групп в зависимости от доли в собственных доходах их консолидированных бюджетов межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых субъектам Федерации из Инвестиционного фонда РФ) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет:

- I группа — менее 5 %;
- II группа — от 5 до 20 %;
- III группа — от 20 до 60 %;
- IV группа — более 60 %.

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2015 г.).

Исходя из отнесения к одной из четырех вышеуказанных групп, в отношении субъектов Российской Федерации устанавливаются различные бюджетные ограничения (в т. ч. по уровню дефицита бюджета, возможности устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ и пр.).

В связи с этим при комплексной оценке неэффективных расходов на региональном уровне целесообразно учитывать установленную БК РФ дифференциацию прав и полномочий по группам субъектов Российской Федерации.

Разделение регионов на группы в связи с изменениями в законодательстве может меняться, а их параметры уточняться. Однако сам принцип использования группировки субъектов РФ с различным бюджетно-финансовым положением и набором прав в контексте оценки неэффективных расходов следует сохранять. Так, обновленное ранжирование регионов планируется использовать с 2015 г. Его основным параметром станет доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета субъекта РФ<sup>10</sup>.

Во-вторых, в связи с подписанием указов Президента Российской Федерации<sup>11</sup> и утверждением на федеральном уровне планов мероприятий (дорожных карт) (далее — ПМ (ДК)) по разным направлениям преобразований в социальных отраслях<sup>12</sup> на уровне субъектов Федерации также разрабатываются и утверждаются региональные планы мероприятий (дорожные карты). Мониторинг реализации ПМ (ДК) осуществляют отраслевые федеральные органы исполнительной власти.

Принимая во внимание повышенную социальную и политическую значимость задач, решаемых в рамках реализации ПМ (ДК), при комплексной оценке неэффективных расходов на региональном уровне целесообразно отслеживать выполнение субъектами Российской Федерации региональных планов мероприятий повышения эффективности и качества услуг в отраслях социальной сферы.

В-третьих, на федеральном уровне уже принят ряд нормативных правовых актов, детально определяющих объем возврата средств из регионального бюджета в федеральный в случае их неэффективного использования, а также предельный объем бюджетных расходов по отдельным направлениям.

В частности, п. 16 и п. 19 Правил, утвержденных постановлением № 999, установлен порядок определения объема средств, подлежащего возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в случае недостижения показателей результативности использования субсидий и нарушения графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства и (или) приобретению объектов недвижимого имущества. Кроме того, утверждена Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».

<sup>11</sup> Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

<sup>12</sup> Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы; распоряжениями от 28 декабря 2012 г. № 2599-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», от 28 декабря 2012 г. № 2606-р — ПМ (ДК) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры», от 30 апреля 2014 г. № 722-р — ПМ (ДК) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

власти субъекта Российской Федерации<sup>13</sup> (далее — Методика расчета нормативов, утвержденная постановлением № 1006) и сами нормативы расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации на 2015 г.<sup>14</sup>

Таким образом, при проведении комплексной оценки неэффективных бюджетных расходов целесообразно использовать и учитывать в ее алгоритме меры по возврату неэффективно использованных бюджетных ресурсов и предельные параметры (нормативы расходов), установленные отмеченными решениями Правительства России.

Базируясь на трех рассмотренных положениях, объем неэффективных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами для *i*-го субъекта Российской Федерации, отнесенного к одной из четырех групп, исходя из расчетной доли межбюджетных трансфертов (с учетом положений пп. 2–4 ст. 130 БК РФ), можно рассчитать по следующей формуле:

$$V = V1 + V2 + V3 + V4 + V5 + V6, \quad (2)$$

где: *V1* — объем неэффективных расходов на содержание органов государственной власти в *i*-м субъекте Российской Федерации;

*V2* — объем неэффективных расходов по исполнению расходных обязательств, не отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

*V3* — объем неэффективных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в части исполнения расходных обязательств, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

*V4* — объем неэффективных расходов при использовании межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджету *i*-го субъекта Федерации;

*V5* — объем неэффективных расходов в социальной сфере, за исключением расходных обязательств, софинансируемых за счет средств федерального бюджета;

*V6* — объем прочих неэффективных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти *i*-го субъекта Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней.

*Источник: предложения автора.*

### **Объем неэффективных расходов на содержание органов государственной власти в *i*-м субъекте Российской Федерации (*V1*)**

Показатель *V1* для I–IV групп субъектов Российской Федерации определяется на основе применения нормативов, вычисляемых в соответствии с Методикой расчета нормативов, утвержденной постановлением № 1006. В таком случае объем неэффективных расходов будет соответствовать превышению указанных предельных значений. Следует иметь в виду, что согласно п. 3 ст. 130 БК РФ обязательное использование норматива вводится только для III и IV групп регионов с высоким уровнем дотационности бюджетов. В связи с этим в отношении I и II групп расчет показателя *V1* целесообразно осуществлять при дополнительных условиях, к примеру, если по итогам отчетного периода органами

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>14</sup> Приказ Минфина России от 31 октября 2014 г. № 383 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации».



исполнительной власти не обеспечена в полном объеме или частично реализация ПМ (ДК) и (или) дефицит бюджета превышает 15 % утвержденного общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

**Объем неэффективных расходов по исполнению расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (V2)**

Показатель V2 для I–IV групп определяется в случае исполнения регионом расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации, как объем расходов по исполнению таких обязательств. Учитывая, что п. 3 ст. 130 БК РФ предусматривает прямой запрет на исполнение иных полномочий только для III и IV групп регионов, в отношении I и II групп регионов для инициирования расчета V2 следует ввести дополнительные условия. Они могут соответствовать дополнительным условиям, указанным ранее для показателя V1. Одновременно целесообразно установить параметр, выше которого для групп I и II будут фиксироваться неэффективные расходы. К примеру, объем неэффективных расходов по V2 можно определять, если вес региональных затрат на исполнение расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, составит более 30 % общего объема расходов (за исключением межбюджетных трансфертов). Тогда объем неэффективных расходов будет соответствовать расчетному превышению указанного 30-процентного уровня. Параметром может быть также и средний процент таких расходов по I и II группам регионов.

**Объем неэффективных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в части исполнения расходных обязательств, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (V3)**

Показатель V3 для I–IV групп определяется в случае, если по итогам отчетного года органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации не обеспечена в полном объеме или частично реализация ПМ (ДК) и (или) превышен предельный уровень дефицита бюджета, установленный БК РФ (15 % для I–III групп и 10 % для IV группы). Соответственно, показатель V3 будет равен объему бюджетных расходов на увеличение стоимости основных средств, превышающему установленный предельный размер с учетом финансово-экономического положения регионов. В связи с этим целесообразно ввести дифференцированные квоты по отношению к общему объему расходов (без учета межбюджетных трансфертов): к примеру, для I и II групп — 30 %, а для III и IV групп — 15 %, исходя из их большей ограниченности в собственных финансовых ресурсах. Следует отметить, что по итогам 2012 г. средняя доля бюджетных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 13,4 %, в 2013 г. — 12,1 %. В качестве альтернативного варианта показатель V3 может определяться как превышение предельного уровня расходов бюджета *i*-го субъекта Российской Федерации на капитальные вложения.

**Объем неэффективных расходов при использовании межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджету *i*-го субъекта Российской Федерации (V4)**

Показатель V4 для I–IV групп определяется как сумма неиспользованных остатков средств, перечисленных в федеральный бюджет (в случае, если их объем превышает 15 % от

общего объема межбюджетных трансфертов, перечисленных в I–III кварталах отчетного финансового года). В качестве альтернативного варианта показатель  $V_4$  может рассчитываться как объем средств бюджета  $i$ -го субъекта Российской Федерации, перечисленных (взысканных) в федеральный бюджет в результате применения бюджетных мер принуждения, предусмотренных гл. 29 и 30 БК РФ, и (или) в результате применения положений п. 16 и п. 19 Правил, утвержденных постановлением № 999. В последнем случае неэффективность таких расходов обуславливается их возвратом ввиду недостижения конечного социального или экономически значимого эффекта за отчетный период. Смягчающий фактор при нарушении обязательств по целевому и эффективному использованию субсидий — документально подтвержденное наступление обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих их исполнению.

### **Объем неэффективных расходов в социальной сфере, за исключением расходных обязательств, софинансируемых за счет средств федерального бюджета ( $V_5$ )**

Показатель  $V_5$  для I–IV групп может определяться на основе нормативно-затратного подхода по формуле, представленной в разделе 1 для вычисления показателя  $ОНБР_i$ . Методологическая трудность расчета компонента  $V_5$  по такой формуле состоит в сложности корректного учета финансовых и инфраструктурных нормативов по ряду расходных обязательств социальной направленности в разрезе субъектов Российской Федерации. Во избежание «двойного счета» при его определении также потребуются исключить те расходы, которые софинансируются за счет средств федерального бюджета и, соответственно, оцениваются при расчете показателя  $V_4$ . Кроме того, исходя из методологической практики, возникнет необходимость применения различных поправочных коэффициентов.

Выход из описанной методологической сложности возможен за счет определения показателя  $V_5$  по ограниченному кругу расходных обязательств социальной направленности, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Наличие неэффективных расходов по указанному набору расходных обязательств будет фиксироваться в случае выявления избыточной инфраструктуры (повышенного количества занятых), а также при повышенных удельных бюджетных расходах. В качестве дополнительного упрощения и альтернативного варианта при расчете показателя  $V_5$  возможен учет только инфраструктурного (отраслевого) норматива.

### **Объем прочих неэффективных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти $i$ -го субъекта Российской Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней ( $V_6$ )**

Показатель  $V_6$  для I–IV групп определяется как сумма бюджетных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти  $i$ -го субъекта Российской Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней, а также с иными затратами, возникшими в результате действий (бездействия) представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В зависимости от профиля решаемой задачи по учету неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне количество компонентов ( $V_1$ – $V_6$ ) в формуле интегрального показателя  $V$  может варьироваться. Принимая во внимание сложность комплексной оценки, на первом этапе может быть введена балльная система оценки по выделенным направлениям. Соответственно, после установления группы субъектов Федерации с максимальным количеством баллов, указывающим на крайне низкую эффективность бюджетных расходов, по этим регионам может быть произведена стоимостная оценка

объема неэффективных расходов в денежном выражении и проведен более детальный анализ ситуации, в том числе с использованием иных технологий.

Окончательный выбор между альтернативными вариантами расчета компонентов, слагающих показатель  $V$ , и калибровка поправочных коэффициентов возможны на этапе непосредственной апробации представленной методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами.

Сроки и периодичность проведения оценки объема неэффективных расходов будут зависеть от того, в рамках какого конкретного инструмента региональной и бюджетной политики планируется использовать соответствующие результаты, а также исходя из регламентных сроков представления информации по утвержденным статистическим формам. При этом представляется целесообразным проведение данной оценки за отчетный период к моменту внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную думу Российской Федерации.

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРАКТИЧЕСКОМУ ВНЕДРЕНИЮ ОЦЕНКИ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ**

Результаты оценки неэффективных бюджетных расходов согласно методике, представленной в разделе 2, с учетом поставленных в настоящей исследовательской работе задач, могут использоваться в сфере государственного управления как при принятии на федеральном уровне решений в части предоставления дополнительной финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации, так и при проведении комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и выделении стимулирующих грантов.

В рамках бюджетного процесса целесообразно применять результаты оценки неэффективных бюджетных расходов регионов при распределении нецелевой финансовой помощи в форме дотаций из федерального бюджета.

Во-первых, объем неэффективных бюджетных расходов может учитываться в Методике распределения дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы на 2015 год<sup>15</sup> (не утверждена). Согласно п. 3 этой Методики при распределении средств между бюджетами субъектов Российской Федерации используется показатель достижения  $i$ -м субъектом Федерации целевых показателей оптимизации сети государственных (муниципальных) организаций в отраслях социальной сферы ( $B_i^{opt}$ ). Этот показатель определяется на основе семи индикаторов, отражающих нормативы нагрузки на одного занятого в различных социальных отраслях (культура, образование, социальная защита) и эффективность лечения в стационаре. При невыполнении  $i$ -м субъектом Федерации целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) организаций (более чем на 10 %) значение показателя  $B_i^{opt}$  уменьшается в абсолютном выражении на 0,1 за каждый целевой показатель.

С целью более полного учета неэффективных расходов возможна замена показателя  $B_i^{opt}$  индикатором, отражающим уровень эффективности бюджетных расходов и исчисляемым на основе методики, представленной в разделе 2 (формула 2).

В качестве альтернативного варианта можно ввести порядок корректировки (сокращения) размера дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на

---

<sup>15</sup> Материалы к законопроекту № 611445-6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52)).

повышение оплаты труда работников бюджетной сферы с учетом объема выявленных неэффективных расходов.

Во-вторых, учет результатов оценки неэффективных бюджетных расходов возможен при определении общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности  $i$ -го субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год путем ее сокращения на объем неэффективных бюджетных расходов или использования дополнительного понижающего коэффициента. Соответствующие изменения могут быть внесены в методику распределения дотаций на выравнивание<sup>16</sup>.

Использование результатов оценки неэффективных бюджетных расходов представляется возможным и в рамках проведения анализа эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что может сопровождаться предоставлением стимулирующих грантов.

Действующая редакция Правил предоставления поощрительных грантов<sup>17</sup> предусматривает расчет размера гранта на основе Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — Методика оценки эффективности деятельности) с учетом общего перечня показателей для оценки эффективности деятельности (первый компонент интегральной оценки) и перечня индивидуальных показателей для проведения этой оценки (второй компонент интегральной оценки). Общий перечень включает 11 показателей, отражающих изменения в социально-экономической и бюджетной сферах. В него также входит оценка населением деятельности региональных органов власти. Специально создаваемая экспертная группа утверждает два индивидуальных показателя для каждого субъекта Российской Федерации из предложенных регионом.

Одним из возможных направлений совершенствования Правил предоставления поощрительных грантов и Методики оценки эффективности деятельности является включение в ее состав помимо двух вышеуказанных компонентов интегральной оценки третьего компонента — показателя, отражающего эффективность использования бюджетных средств или величину неэффективных расходов. Такой показатель может быть рассчитан согласно методике, представленной в разделе 2 (формула 2), и ему может быть присвоено дополнительное весовое значение в модифицированной интегральной оценке.

В результате оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации станет более сбалансированной и объективной с точки зрения учета эффективности использования бюджетных средств и объема неэффективных расходов.

Таким образом, применение результатов методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации позволит усилить контроль за эффективностью использования бюджетных ресурсов на региональном уровне и создать дополнительные стимулы по минимизации объема неэффективных расходов. Также анализ эффективности по широкому спектру видов расходов позволит выявить те области, по которым возможна оптимизация.

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>17</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“».

## Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция от 24.11.2014).
2. Федеральный закон от 24.11.2014 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
4. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».
5. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392 (ред. от 16.10.2012) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 (ред. от 04.09.2012) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 798 (ред. от 12.12.2012) «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 05.04.2014) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 (ред. от 09.12.2013) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2008 № 608 (ред. от 04.09.2012) «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2015 г.).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения».
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2606-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры».
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».
18. Материалы к законопроекту № 611445-6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52).
19. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005