

© 2016 г.

Лилия Бокарева

кандидат экономических наук,
преподаватель Московского городского университета управления
Правительства Москвы
(e-mail: LGBokareva@yandex.ru)

ЦЕЛИ И РИСКИ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В РФ

В статье рассматриваются проблемы бюджетной реформы в широком ее понимании и ее последствия для всей системы государственного управления. Выявляются риски, связанные с обеспечением эффективности расходования бюджетных средств в условиях реформирования. Определены направления решения возникающих проблем.

Ключевые слова: бюджетная реформа, реформа государственных учреждений, субсидии на выполнение государственного задания, метод бюджетирования, ориентированного на результат, стандартизация государственных услуг, бюджетные программы.

Можно по-разному оценивать те или иные тенденции развития российской экономики, но ясно одно – финансовое благополучие Российского государства будет оставаться под угрозой в ближайшие несколько лет. Очевидно, что начавшиеся в 2015 году не лучшие для России времена продолжатся и в последующие 2–3 года.

Критериев финансового благополучия государства может быть несколько, но системная его оценка наилучшим образом определяется качеством государственного бюджета, а также качеством процесса его разработки и процесса его исполнения. Подготовка проектов федерального бюджета Российской Федерации в последние 3 года и сопровождавшие ее дискуссии специалистов выявили усугубление финансовых, экономических и структурных проблем в государстве.

По мнению ряда специалистов, проекты федерального бюджета в последние годы представляют собой благие пожелания при отсутствии реальных условий для их выполнения. Фактические темпы роста экономики оказываются ниже прогнозных на протяжении последних 4 лет, Минфин России существенно недофинансирует расходные обязательства и урезает запланированные ассигнования либо увеличивает размер государственного долга, осуществляя займы на внутреннем и внешнем рынках долгового капитала¹. В Рекомендациях «круглого стола» фракции «Справедливая Россия» «О федеральном бюджете на 2016 год» было отмечено: «Бюджет на 2015 год, как и бюджет 2016 года – это бюджеты хаотичного латания “дыр” и ручного управления, но никак не стратегии

¹ <https://kprf.ru/party-line/opinion/135727.html>.

выхода из кризиса и плана реструктуризации экономики»¹. Бюджет 2016 г. заводит финансы страны еще глубже в область неразрешимых проблем, не обеспечивая при этом и простой «консервации» текущего состояния².

Выступая на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ 2016) в рамках панельной сессии «Особенности бюджета как инструмента экономической политики», Председатель Счетной палаты Т. Голикова сформулировала свое отношение к заявлению, прозвучавшему в ходе панельной сессии об увеличении объема государственного долга России. «Я не являюсь сторонником наращивания государственного долга. Я просто с позиции сегодняшней моей должности и с позиции понимания проблемы хочу сказать, что деньги в стране есть, нет эффективных институтов управления этими деньгами», – сказала она³. Действительно, в бюджетной сфере происходят неоднозначные процессы, в результате которых эффективность расходования бюджетных средств оказывается довольно спорной.

Бюджетная реформа осуществляется в России на протяжении более десятилетия с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», принявшего концепцию бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) в качестве главного направления реформирования управления государственными финансами. При этом не должен вводить в заблуждение тот факт, что постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2015 г. № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» признало постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 утратившим силу. Во-первых, утвержденная этим постановлением Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации успешно внедрялась все эти годы, в том числе и в сфере управления финансированием государственных бюджетных учреждений. Во-вторых, продолжает действовать распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», продолжающей и развивающей основные положения Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. В-третьих, принято и действует распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения

¹ <http://stringer-news.com/publication.mhtml? Part=50&PubID=37839>

² Проблема выбора приоритетов социально-экономического развития и направлений расходования бюджетных средств не рассматривается в данной статье. В статье основное внимание уделено не вопросам разработки проекта федерального бюджета, а вопросам его исполнения и государственного финансового управления.

³ http://audit.gov.ru/press_center/news/27127

эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», также развивающего положения концепции БОР.

Если внимательно изучить тексты этих нормативных документов, то станет очевидно, что с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2015 г. № 320 утратили силу лишь положения, касающиеся разработки так называемых докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов) главных распорядителей бюджетных средств. Изначально ДРОНДам отводилась роль инструмента обеспечения различными ведомствами эффективного распределения средств федерального бюджета. Однако оказалось, что этот объемный документ, очень трудоемкий для реализации, фактически не может использоваться как инструмент управления финансами. ДРОНДы стали мертворожденным продуктом бюджетной реформы и закономерно были отменены после 11 лет усилий по их «внедрению» к российской практике. При этом отмена лишь одного этого инструмента не меняет сути бюджетной реформы, состоящей в попытке вместо осознанной и глубоко продуманной экономической политики государства использовать набор показателей, отражающих совокупность частных задач. В качестве таких задач выдвинуто предоставление так называемых государственных услуг, в качестве показателей — задания по объему и качеству государственных услуг (государственные задания).

Собственно суть бюджетной реформы состояла в переходе к БОР, определяемому как распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. И ключевым понятием в данном определении является понятие результата, понимаемого как совокупность предоставляемых услуг. Результат расходования бюджетных средств, рассматриваемый как совокупность государственных услуг — максимальное выражение идеи либерального государства и либеральной экономики. Такой подход к управлению бюджетными ресурсами несовместим с формированием системной государственной экономической политики с единым комплексом целей, задач и приоритетов. **Это — путь, заменяющий реально результативное распределение бюджетных ресурсов в соответствии с государственной политикой попытками «кроить» расходы, подбирая «корзину» государственных услуг в том или ином их сочетании.** Проведение бюджетной реформы закономерно сочеталось с одновременным отсутствием все это время государственной экономической политики, равно как и востребованности в ее разработке.

Что касается инструментария, различие метода БОР от старого сметного подхода становится все более иллюзорным в ходе запущенного в 2014 году процесса стандартизации государственных услуг и расходов на их оказание. Стандартизация государственных услуг ведет к внедрению новых нормативов и новым «сметам расходов». Она осуществляется сегодня в двух формах: стандартизации перечней государственных услуг и нормирования расходов на предоставление государственных услуг.

С принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ, внесшего пункт 3.1 в статью 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, изменен порядок формирования государственного (муниципального) задания государственным учреждениям. Начиная с 2016 года ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг и работ формируются и ведутся в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. При этом порядок формирования и ведения базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ устанавливается Правительством Российской Федерации¹. Порядок формирования, ведения и утверждения ведомственных перечней государственных услуг и работ в отношении федеральных государственных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, а в отношении государственных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных учреждений – высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями муниципальных образований с соблюдением общих требований, установленных Правительством Российской Федерации. Соответствующие рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципалитетам даны Минфином России в ряде писем².

Незаметно подменив в ходе административной реформы понятие «функции государства» на понятие «государственные услуги», мы в итоге

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640, постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 и постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 670.

² Рекомендации и комментарии (комплексные рекомендации) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ – письмо Минфина России от 22 октября 2013 г. № 12-08-06/44036. Методические рекомендации по вопросам финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг – письмо Минфина России от 1 октября 2014 г. № 02-01-09/49180. Следует отметить правовую несостоятельность применяемой Минфином России практики регулирования вопросов бюджетной реформы посредством собственных писем, не являющихся нормативными актами. Письмо министерства может носить в ряде случаев разъяснительный характер, но не регулирующий.

пришли к стандартизированным перечням ведомственных государственных услуг и заменили ими понятие государственной деятельности.

Другим направлением стандартизации государственных услуг является введение нормативных затрат на их предоставление. В соответствии с пунктом 10 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 до начала срока формирования государственного задания на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов значение базового норматива затрат на оказание государственной услуги и значение отраслевого корректирующего коэффициента к базовому нормативу затрат на оказание государственной услуги определяются государственным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального учреждения.

Письмом Минфина России от 1 октября 2014 г. № 02-01-09/49180 направлены Методические рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). В соответствии с данными Методическими рекомендациями выбор методов определения нормативных затрат для каждой группы затрат осуществляется в зависимости от отраслевых, территориальных и иных особенностей оказания государственной (муниципальной) услуги. При определении нормативных затрат используются нормативы (нормы), установленные федеральными законами, иными правовыми актами, в том числе федеральных органов исполнительной власти, ГОСТами, СНиПами, СанПиНами, федеральными стандартами и регламентами оказания государственных (муниципальных) услуг. По мнению Минфина России, при определении нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги должны учитываться:

– нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной (муниципальной) услуги:

– нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании государственной (муниципальной) услуги;

– нормативные затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной (муниципальной) услуги.

– нормативные затраты на общехозяйственные нужды, в состав которых, в свою очередь, в соответствии с Методическими рекомендациями должны входить следующие группы затрат:

– нормативные затраты на коммунальные услуги (за исключением нормативных затрат, отнесенных к нормативным затратам на содержание имущества);

- нормативные затраты на оплату труда и начислений на выплаты по оплате труда административно-управленческого, обслуживающего и прочего персонала, непосредственно не участвующего в оказании государственных (муниципальных) услуг;
- нормативные затраты на приобретение услуг связи;
- нормативные затраты на приобретение транспортных услуг;
- нормативные затраты на эксплуатацию (использование) недвижимого имущества;
- нормативные затраты на эксплуатацию (использование) особо ценного движимого имущества;
- прочие нормативные затраты, влияющие на стоимость оказания государственной (муниципальной) услуги.

Таким образом, нормативные затраты на общехозяйственные нужды становятся, по сути, сметой общехозяйственных расходов. Следует подчеркнуть, что соотношение объема нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной (муниципальной) услуги и объема нормативных затрат на общехозяйственные нужды – показатель «эффективности» или «коэффициент полезного действия» бюджетной реформы в широком ее понимании, включая реформу государственных учреждений. Данный коэффициент (его можно будет рассчитать после повсеместного внедрения с 2018 года методики нормативных затрат) мог бы характеризовать степень увязки финансирования с его результатом, так как он покажет, какая доля распределяемых в виде субсидий бюджетных средств напрямую зависит от результата (государственных услуг). Если фактическое значение данного коэффициента будет невысоким, станет очевидна несостоятельность реформы государственных учреждений с точки зрения поставленных бюджетной реформой целей.

Стандартизированные перечни государственных услуг в совокупности с нормативными затратами на их предоставление превращают субсидию, выделенную на предоставление государственных услуг, в новую смету затрат, правда, характеризующуюся одним существенным отличием от традиционной сметы: возможностью не финансировать в полном объеме. **Если до бюджетной реформы и реформы государственных учреждений смета расходов являлась обязательством государства, то теперь государство взяло на себя право в любой момент прекратить выделение субсидии либо уменьшить ее размер при соответствующем изменении государственного задания по предоставлению государственных услуг¹.**

Следует добавить, при этом органы власти, наряду с формированием задания для учреждений, входящих в подведомственную сеть,

¹ Пункты 6, 41 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640).

с реформой государственных учреждений получили право, с одной стороны, разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с целью заключения государственного (муниципального) контракта на оказание соответствующих услуг (выполнение работ)¹ (вместо субсидии на выполнение государственного задания в данном случае будет осуществляться оплата работ по контракту); с другой стороны, предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам².

Такой подход в соответствии с письмом Минфина России от 16 мая 2011 г. № 12-08-22/1959 вроде бы создает дополнительные условия для развития конкуренции и, в конечном счете, может вести к повышению качества услуг. Однако в действительности этими положениями усугубляется «отрыв» государственных бюджетных учреждений от государственной сферы и от государственных финансов. **Самой бюджетной реформой с государства снята ответственность за сохранение системы государственных бюджетных учреждений образования, здравоохранения, культуры и науки.**

Другим существенным моментом бюджетной реформы, снижающим ее эффективность, является отсутствие утвержденного порядка расчета нормативных затрат на предоставление государственных услуг. В этих условиях учредитель государственного учреждения имеет лазейки (так называемые корректирующие коэффициенты), позволяющие устанавливать нормативные затраты на желаемом уровне³. Приведем несколько примеров из практики Правительства Москвы.

Так, приказ Департамента СМИ и рекламы г. Москвы от 24 января 2014 г. № 22 «Об утверждении порядка расчета нормативов финансового обеспечения оказания (выполнения) государственных услуг (работ) и содержание имущества государственных учреждений города Москвы в рамках государственного задания» в пункте 5 предусматривает возможность не учитывать при расчете норматива расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется в форме целевых субсидий,

¹ Статья 8 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ; статья 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

² Статья 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ Применение корректирующих коэффициентов предусмотрено пунктами 24, 25 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

а также публичных обязательств, подлежащих исполнению в денежной форме по перечню, утвержденному Правительством Москвы.

Приказом Департамента культуры г. Москвы от 10 декабря 2013 г. № 899 «Об утверждении Порядка расчета нормативных затрат на оказание государственными учреждениями города Москвы государственных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание их имущества» предусмотрено использование корректирующего коэффициента (пункт 2.4). При этом первоначально рассчитанный корректирующий коэффициент на норматив финансового обеспечения оказания *i*-й государственной услуги для конкретного учреждения рассчитывается как отношение общего объема затрат данного учреждения на единицу услуги к нормативу финансового обеспечения оказания этой услуги, определенному согласно утвержденному приказом Порядку. Таким образом **корректирующий коэффициент приводит рассчитанные в соответствии с нормативами затраты к их фактически сложившемуся уровню.**

Другим способом ухода от нормативных затрат является включение в цену платных услуг, рассчитанную на основе нормативных затрат, прибыли, уровень которой, в свою очередь, не нормируется, что сводит «на нет» все усилия по внедрению нормативных расчетов, так как произвольно установленный размер прибыли может компенсировать все недостающие объемы финансирования (из кошелька потребителя государственных услуг). В качестве примеров можно привести приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 14 декабря 2011 г. № 1743 «Об утверждении Порядка определения платы за оказание государственными учреждениями всех типов (за исключением автономных) Департамента здравоохранения города Москвы гражданам и юридическим лицам за плату государственных услуг (выполнение работ), относящихся к их основным видам деятельности, оказываемых сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания»; а также приказ Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы от 17 декабря 2014 г. № 1033 «О порядке определения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг».

Внимательное рассмотрение того, как реализуется бюджетная реформа, вызывает серьезные сомнения в ее возможностях обеспечить повышение эффективности расходования государственных средств. Стоит задаться вопросом: какие цели реально преследует бюджетная реформа и реформа государственных учреждений? Готовых ответов может быть два.

Первое: бюджетная реформа (в ее широком понимании) сняла с государства обязательства по гарантированному финансированию государственных учреждений, то есть обязательства по содержанию и развитию

сферы образования, здравоохранения, культуры, науки и других сфер, где преобладают государственные бюджетные учреждения. Государство сегодня как бы заявляет своим гражданам: вы мне обязаны платить (налоги, сборы, штрафы) своевременно и в полном объеме, но я вам ничего не обязано. Я беру на себя право по своему усмотрению выделять средства на ваше образование, здравоохранение и т.п. или не выделять. Бюджетным кодексом Российской Федерации в его нынешней редакции это право государственного аппарата не ограничено.

Второе: с точки зрения возможных реальных целей бюджетной реформы следует обратить внимание на осуществляемую стандартизацию государственных услуг. Если, как показывает проведенный здесь анализ, стандартизация и нормирование затрат не ведет к повышению эффективности бюджетных расходов, значит есть другие цели, решаемые ими.

Обратим внимание на следующий примечательный факт. В июне 2014 г. сайт Wikileaks опубликовал информацию о подготовке Trade in services agreement (TISA) или в переводе Соглашения о торговле услугами (СТУ)¹. Как отмечает В. Катасонов², СТУ разрабатывается с 2012 г. в условиях секретности, при этом:

1. Переговоры по СТУ ведутся за пределами ВТО. В рамках ВТО, как известно, действует Генеральное соглашение по торговле услугами – ГАТС (General Agreement on Trade in Services – GATS).

2. Если соглашение будет подписано, то его содержание останется секретным ещё в течение пяти лет. Если подписание не состоится, то всё равно в течение пяти лет на материалах переговоров будет оставаться гриф «секретно».

3. СТУ предусматривает, что правила игры на рынках услуг с момента введения в действие соглашения будут определяться не национальными государствами, а некими наднациональными институтами. Государства теряют право принимать какие-либо законы и нормативные акты, ухудшающие условия ведения бизнеса на рынках услуг.

4. Предусмотренное СТУ регулирование затрагивает не только рынков коммерческих услуг (транспорт, туризм, гостиничный бизнес, связь, бытовое обслуживание и т.п.), но и важнейшие функции государства. В терминах СТУ это «услуги государства».

5. СТУ предусматривает, что государство постепенно должно отказываться от предоставления услуг населению, передавая этот вид деятельности частному бизнесу.

6. СТУ требует полностью открыть национальный рынок «услуг», куда придут ТНК и ТНБ. В итоге государство как сфера «общих общественных интересов» должно будет отмереть.

¹ <https://wikileaks.org/tisa-financial/>.

² <http://www.fondsk.ru/news/2016/01/15/soglashenie-o-torgovle-uslugami-kak-element-globalnogo-upravlenija-37981.html>.

Иными словами, **речь идет о международном проекте приватизации функций национальных государств в сфере социальных, финансовых, информационных и иных государственных услуг.** Интересно, что на фоне поддержанного большинством на референдуме 23 июня 2016 г. решения о выходе Великобритании из ЕС (Brexit) ожидается не только усиление сепаратистских настроений в ряде европейских государств (речь идет о Шотландии, Северной Ирландии, Гибралтаре), но и появление противостоящей процессу дезинтеграции внутри Европейского союза тенденции превращения ЕС в европейское супергосударство¹.

Но вернемся к российским проблемам. Возможным выходом из создавшейся в результате реформ критической ситуации с бюджетом мог бы стать так называемый программный бюджет.

Если вернуться к приведенному выше определению БОР, то следует отметить, что распределение бюджетных ресурсов в рамках этого подхода предлагается осуществлять между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами. Первая попытка построить так называемый «программный» бюджет осуществлялась на федеральном уровне в 2014 году. Тогда это было сделано не очень удачно — механически расходы ведомств были «загнаны» в различные государственные или федеральные целевые программы, и основным критерием качества проекта федерального бюджета являлась доля программных расходов бюджета.

Объединить мероприятия в один документ под названием «программа» и сложить по правилам арифметики соответствующие суммы затрат, стараясь не выйти за пределы прогнозируемых доходов бюджета — это еще не программный метод, это слабое и непрофессиональное подражание ему. Если для первого опыта составления бюджета в новом формате такой механический подход, возможно, был приемлем, то в дальнейшем следовало изменить порядок формирования бюджетных программ таким образом, чтобы они в совокупности представляли собой систему приоритетов социально-экономического развития России. Однако на деле этого не произошло, программный подход не дал ожидаемого эффекта.

Сложность применения программных методов планирования и целеполагания, в частности, иллюстрируется проблемами реализации известных майских указов Президента Российской Федерации.

Как заявляла в июне 2016 года Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т. Голикова в интервью «Газете.Ru», стоимость исполнения майских указов в социальной сфере должна быть срочно пересчитана на федеральном уровне в преддверии формирования бюджетов на новую трехлетку. После принятия майских указов в 2012 году

¹ В. Ю. Катасонов «Brexit: десять основных последствий, которые потрясут мир». Источник: <http://www.fondsk.ru/news/2016/07/08/brexit-desjat-osnovnyh-posledstvij-kotorye-potrjasut-mir-41310.html>.

федеральные власти сами не оценили стоимость майских указов — это было отдано в компетенцию регионов, напомнила Т. Голикова. «Соответственно, каждый регион, исходя из своих соображений и методологии, оценивал эту стоимость. Поэтому когда мы с федерального уровня даем на такую-то проблему столько-то денег — никто не знает, достаточно это или нет», — заметила глава Счетной палаты.¹

Проблемы реализации программно-целевого подхода к управлению государственными финансами на протяжении ряда последних лет являются предметом внимания руководства страны. Соответствующие задачи регулярно ставятся в посланиях Президента Российской Федерации. Так, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» эта задача сформулирована следующим образом: «Надо начать полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления, в том числе утвердить основные государственные программы».

В Бюджетном послании В. Путина от 13 июня 2013 г. снова критикуется состояние программных методов управления: «Государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу. Многие программы рассчитаны на увеличение бюджетного финансирования, источники которого не обозначены. Отдельные программы приняты в нескольких вариантах, существенно отличающихся как по планируемым результатам, так и по объемам финансирования».

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. говорится: «Уже в течение ближайших двух лет на программный принцип должны перейти бюджеты всех уровней. Это не означает механического переписывания всего. Это значит — закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата. Нацелить ресурсы на содержательные изменения в конкретных секторах — вот что нужно».

Таким образом, основная проблема применения программных методов состоит в отсутствии механизма согласования государственных программ, федеральных, ведомственных и иных целевых программ. Ведь каждая государственная программа может содержать от 2 до 11 федеральных целевых программ; каждая федеральная целевая программа — от 1 до 54 мероприятий. Кроме того, разработано множество отраслевых стратегий и концепций развития. Все эти документы должны быть увязаны между собой и объединены в общегосударственную стратегию

¹ http://www.gazeta.ru/business/news/2016/06/17/n_8774213.shtml.

социально-экономического развития, что, безусловно, представляет непростую задачу.

Сохранение недостатков в планировании и обосновании расходов бюджета даже в его программном формате закономерно приводит в ходе исполнения бюджета к проблемам неэффективного использования (расходования) средств бюджета. Об этом также говорила на Петербургском экономическом форуме Т. Голикова, поднимая в связи с ухудшением исполнения Федеральной адресной инвестиционной программы в 2008–2015 гг. вопрос роста объема дебиторской задолженности федерального бюджета, т.е. неотработанных подрядными организациями выданных авансов.¹

Кроме того, в условиях дефицита федерального бюджета и недостаточного обоснования объемов и направлений планируемых расходов Минфин России выбирает простой способ урезания расходов – неполное доведение лимитов бюджетных обязательств (недоведенные на 10% лимиты), как это осуществляется и в 2016 году. Повсеместное одинаковое урезание расходов бюджета свидетельствует об отсутствии приоритетов социально-экономического развития и неспособности органов управления государственными финансами гибко менять финансовую политику, обеспечивая тем самым эффективное с точки зрения поставленных целей социально-экономическое развитие.

Рассмотренные прикладные проблемы бюджетного управления в значительной степени вызваны пробелами в бюджетном законодательстве. Хотя основной формой финансирования расходов федерального бюджета в настоящее время является субсидия российским производителям, организациям и учреждениям, тем не менее, статья 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ понятие «субсидия» сегодня не определяет. В данной статье в первоначальной редакции Бюджетного кодекса понятие субсидия трактовалось как бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Понятие «субсидия» исчезло из статьи 6 Бюджетного кодекса с принятием редакции от 1 декабря 2007 г. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Данным законом введена новая редакция статьи 6, в которой не нашлось места для определения понятия «субсидия», несмотря на включение в Бюджетный кодекс

¹ http://audit.gov.ru/press_center/news/27127.

дополнительной статьи 69.1 «Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг», устанавливающей возможность предоставления субсидий автономным учреждениям и некоммерческим организациям (в более поздней редакции данной статьи Бюджетного кодекса в ней появляются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного (муниципального) задания).

Отсутствие понятия «субсидии» не является единственной ушервной чертой статьи 6 Бюджетного кодекса. Необходимо отметить, что определения понятий, данные в этой статье, порой выглядят несколько несообразно. Это, в частности, относится к понятию «получатель бюджетных средств». Бюджетный кодекс дает следующее определение этого понятия: «получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета». Иными словами, не все государственные учреждения, получающие финансирование из бюджета, являются получателями бюджетных средств, а только те, которые могут исполнять бюджетные обязательства, то есть имеют в ведении другие государственные учреждения (территориальные подразделения), в адрес которых распределяют бюджетные средства. Большинство государственных бюджетных учреждений, получая субсидии на выполнение государственного задания, по логике Бюджетного кодекса, не являются получателями бюджетных средств.

Бюджетный кодекс широко использует понятие «участник бюджетного процесса». Перечень участников бюджетного процесса определен статьей 152 Бюджетного кодекса. Этот перечень претерпел существенные изменения с выходом Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ. В редакции Бюджетного кодекса от 27 декабря 2005 г. все организации, получающие бюджетное финансирование, являлись участниками бюджетного процесса¹.

¹ В соответствии со статьей 152 участниками бюджетного процесса являются: Президент Российской Федерации; органы законодательной (представительной) власти; органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы); органы денежно-кредитного регулирования; органы государственного и муниципального финансового контроля; государственные внебюджетные фонды; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Однако уже через 1,5 года Федеральным законом № 63-ФЗ круг участников бюджетного процесса был резко сужен. Теперь в него кроме органов законодательной и исполнительной власти, ЦБ РФ, органов государственного (муниципального) финансового контроля, органов управления государственными внебюджетными фондами, главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств и главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета входят только получатели бюджетных средств. Круг замкнулся.

Реформа государственных учреждений превратила эти кажущиеся чисто теоретическими формулировки и построения в реальную практику бюджетного управления, непосредственно отражающуюся на возможностях оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Так, письмом Минфина России и Федерального казначейства от 26 сентября 2012 г. № 02-13-07/3919 / № 42-7.4-05/5.1-545 даются следующие указания: «Учитывая, что бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса, а субсидия, поступившая учреждению, не является средствами бюджета, к указанным средствам не могут применяться нормы бюджетного законодательства Российской Федерации о нецелевом использовании бюджетных средств. Вместе с тем, бюджетное учреждение несет ответственность за достижение показателей объема и качества, определенных в государственном задании, на выполнение которого предоставляется субсидия». Отметим, такая позиция Минфина России и Федерального казначейства является весьма спорной даже с точки зрения положений бюджетного законодательства. Так, пункт 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации гласит: «В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания». Каким образом и благодаря каким действиям Федерального казначейства выделенные из бюджета средства становятся небюджетными, неясно.

Другой не менее существенный момент связан с открытием лицевых счетов в Федеральном казначействе для учета кассовых операций, в частности, с предоставляемыми бюджетным учреждениям субсидиями. Пунктом 1 статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» было предусмотрено также открытие лицевых счетов по учету операций с субсидиями юридическим лицам, бюджетными инвестициями юридическим лицам, взносами в уставные капиталы юридических лиц. Получается, Федеральное казначейство открывает лицевые счета для учета операций с небюджетными средствами.

С точки зрения эффективности использования бюджетных средств следует обратить внимание на еще одно из главных последствий реформы государственных учреждений — изменение статуса закупок государственных бюджетных учреждений. Нужды государственных бюджетных учреждений больше не являются государственными (муниципальными) нуждами. На это нам недвусмысленно указывают нормативные акты. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется бюджетным учреждением от собственного имени, а не от имени учредителя (органа исполнительной власти), как было до реформы государственных учреждений¹. Выделение закупок бюджетных учреждений из сферы государственных закупок было узаконено еще Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ².

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ также однозначно исключает государственные учреждения из сферы закупок для государственных и муниципальных нужд. Часть 5 статьи 3 данного закона определяет понятие «государственный заказчик» — это государственный орган (в том числе орган государственной власти), госкорпорация по атомной энергии «Росатом», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующее от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки. Статья 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ допускает возможность использования Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» бюджетными учреждениями

¹ Бюджетное учреждение совершает сделки по результатам размещения заказа в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (до 1 января 2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Так, название статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ — в связи с реформой государственных учреждений оно изменилось с «Государственные нужды и муниципальные нужды» на «Государственные нужды, муниципальные нужды и нужды бюджетных учреждений». При этом часть 1 статьи 3 дополнена следующим предложением: «Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений». Кроме того, в данном законе появился термин «гражданско-правовой договор бюджетного учреждения», под которым понимается «договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения» (часть 1 статьи 9).

для закупок, осуществляемых за счет грантов, при выполнении работ по контракту, за счет доходов от внебюджетной деятельности.

Чрезвычайно важными с точки зрения статуса государственных бюджетных учреждений являются вопросы использования закрепленного за ними на праве оперативного управления федерального имущества. В процессе реформы государственных учреждений в Гражданский кодекс Российской Федерации внесены изменения, касающиеся выделения из комплекса имущества, находящегося на праве оперативного управления государственных бюджетных учреждений, так называемого особо ценного имущества (недвижимого и особо ценного движимого имущества), в отношении которого пунктом 2 статьи 120 и пунктом 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации внесены объемные ограничения по использованию.¹

Ссылаясь на данные ограничения, Министерство финансов России своим циркулярным письмом от 18 сентября 2012 г. № 02-06-07/3798 предписало бюджетным и автономным учреждениям на счете 021006000 «Расчеты с учредителем» учесть показатель расчетов с учредителем в объеме прав по распоряжению особо ценным имуществом в стоимостной оценке, равной балансовой стоимости недвижимого и особо ценного движимого имущества (ОЦИ); учредителям на счете 120433000 «Участие в государственных (муниципальных) учреждениях» отразить показатель участия в учреждениях, в стоимостной оценке, равной балансовой стоимости ОЦИ подведомственных учреждений. Что это означает на практике?

Это означает, что стоимость имущества, находящегося в пользовании государственных бюджетных учреждений, расположенное по месту их нахождения, подлежащее первичному учету и инвентаризируемое там же, оказывается на балансе другого юридического лица (учредителя), которое, как правило, не стремится и не обязано осуществлять контроль за его материальной сохранностью. Данное указание Минфина России

¹ Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (пункт 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (пункт 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации).

вошло в противоречие с положениями Российского законодательства, в частности с требованием пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» достоверного представления о финансовом положении экономического субъекта; а также положениями статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации, не отделяющей оборотоспособность объектов гражданских прав от гражданских прав.

Уместно вспомнить в связи с этим нашумевшее высказывание Министра культуры В. Мединского на правительственном часе в Госдуме России, состоявшемся 13 февраля 2013 г.: «Число памятников культуры не известно, говорят, около 140 тысяч, а на учете около 700, и то условно»¹. Налицо риски отнесения (неотнесения) к особо ценному движимому имуществу, неопределенность порядка инвентаризации движимого имущества в условиях учета его стоимости на балансе учредителя.

Кроме того, в результате исполнения данного указания Минфина России сумма балансов учредителей выросла в разы, одновременно сумма балансов государственных учреждений уменьшилась в разы. В условиях перевода значительной части государственных услуг на платную основу финансовое положение государственных бюджетных учреждений становится существенным фактором для перспектив сохранения их как экономических субъектов. Хотя, заметим, банкротство государственных учреждений статьей 65 Гражданского кодекса РФ (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ не предусмотрено. Следует иметь в виду, что Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года² поставила задачу оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы.

Главным итогом бюджетной реформы должна стать возможность повышения обоснованности, эффективности и результативности расходования бюджетных средств, а также реальной оценки данных параметров. Сегодня существует ряд объективных обстоятельств и ограничений, препятствующих применению мер бюджетной ответственности, о которых упоминалось выше: государственные бюджетные учреждения не являются получателями бюджетных средств и участниками бюджетного процесса, в связи с чем на них не распространяется понятие бюджетного нарушения (статья 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

¹ <http://www.mk.ru/politics/russia/article/2013/02/13/812344-pamyatniki-kulturyi-v-rossii-poschitat-nevozmozhno.html>.

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

В этих условиях возможна ответственность лишь в рамках внутреннего (ведомственного) финансового контроля, состояние которого в большинстве организаций продолжает оставаться в зачаточном состоянии.

Таким образом, бюджетной реформой государственные бюджетные учреждения на протяжении ряда лет выталкиваются из государственной сферы. Чтобы понять масштаб и серьезность данной проблемы, следует учесть, что речь идет об организациях, деятельность которых осуществляется в рамках обеспечения конституционных гарантий граждан Российской Федерации в области образования, здравоохранения, культуры (статьи 6, 39, 41, 43 Конституции Российской Федерации) и составляет основу государства. Бюджетная реформа в широком ее понимании, включая реформу государственных учреждений, затронула прежде всего уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в связи с тем, что на этом уровне оказалась сконцентрирована подавляющая часть государственных учреждений образования, здравоохранения и культуры¹.

В заключение сделаем основные выводы.

Бюджетная реформа и БОР в его российском исполнении, то есть без четких внятных приоритетов и целей социально-экономического развития ничего не дают для эффективного расходования бюджетных средств. В отсутствие этих приоритетов и программ она превращается в топтание на месте вследствие замены стратегических задач развития задачами тактическими. Больше того, сам метод БОР, сводящий результат расходования средств к финансированию расходов по предоставлению государственных услуг, не предусматривает постановки стратегических целей и приоритетов развития государства. И это — самый большой вред от внедрения БОР в практику управления российскими финансами. Сам по себе метод с присущим ему инструментарием в отсутствие воли к формулированию стратегических целей создает иллюзию правильного пути развития системы финансового управления и дезориентирует всю систему управления государственными финансами.

Даже в условиях определения долгосрочных целей и приоритетов метод БОР излишне усложняет подходы к распределению бюджетных средств. Усложнение, трудоемкость, бюрократизированность метода БОР в совокупности с неоправданной либерализацией финансового управления (управленческий учет, укрупнение бюджетной классификации, расширение полномочий Минфина России самостоятельно вносить

¹ По состоянию на 2010 год (когда был принят Федеральный закон № 83-ФЗ о реформе государственных учреждений) общее количество учреждений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, по данным Минфина России, составило более 236 тысяч, при этом наблюдалась тенденция к увеличению количества учреждений и штатной численности их сотрудников. По состоянию на 1 декабря 2012 г. количество федеральных учреждений составляло чуть более 7 тысяч, или 3% от общего числа государственных (муниципальных) учреждений.

корректировки в бюджет за рамками законодательных процедур) заставляют усомниться в оправданности его внедрения в целях повышения эффективности расходов бюджетных средств. Это всего лишь инструмент, и, как любой инструмент, в неумелых руках может нанести больше вреда, чем пользы.