

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ
Сергей Николаевич Рябухин

Финансово-бюджетная политика России в настоящее время сталкивается с новыми вызовами. Резкое падение мировых цен на нефть и ограничение доступа на международные рынки капиталов существенно обостряют проблему обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней. В условиях продолжающейся «войны санкций» значительный дефицит федерального бюджета или консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации может не только подорвать финансовую и макроэкономическую стабильность, но и ослабить способность нашей страны противостоять внешнеполитическим угрозам.

Возрастающее превышение расходов над доходами приводит к необходимости увеличения заимствований, в том числе у внешних кредиторов. И чем глубже страну засасывает в долговую трясиину, тем более зависимой от зарубежных «добрых дядей» она становится и тем меньше способна проводить самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику. Достаточно типичные примеры – Россия в 1990-е годы и современная Украина.

Как показывает практика последних десятилетий, система международных финансовых институтов является порождением «однополярного мира», где ограниченное количество богатых стран имеет право диктовать свою волю менее развитым странам. При этом их требования зачастую носят не столько финансово-экономический, сколько геополитический характер. Долговая кабала неизбежно приводит к потере части государственного суверенитета со всеми вытекающими последствиями.

Благодаря взвешенной бюджетной стратегии последних лет Россия вступила в «эпоху санкций» со значительным запасом прочности. На 1 января 2015 года объем суверенных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) составил 9,3 трлн рублей. Однако нужно учитывать, что России, может быть, придется жить в режиме санкций еще не один год. Также пока труднопредсказуемой остается динамика мировых цен на нефть. Поэтому было бы весьма рис-

кованным потратить всю «бюджетную кубышку» на финансирование дефицита бюджета в течение одного-двух лет. Только за первое полугодие 2015 года на финансирование дефицита федерального бюджета из Резервного фонда было израсходовано 0,5 трлн рублей.

Между тем возможности существенного наращивания бюджетных доходов также ограничены. В условиях снижения темпов экономического развития уменьшаются и поступления от таких базовых для бюджетной системы налогов, как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц. Снижение цен на нефть почти в 2 раза существенно снизило объем так называемых нефтегазовых доходов (налога на добычу полезных ископаемых, а также экспортных пошлин на нефть и газ). И если в 2013 году вышеупомянутые налог и пошлины составляли 53% доходов федерального бюджета, то по итогам I квартала 2015 года – лишь 46%.

При этом нужно учитывать, что Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил задачу в ближайшие четыре года не повышать налоговое бремя на экономику. Таким образом, проблеме мобилизации дополнительных доходов придется решать за счет задействования еще неиспользованных резервов, и прежде всего улучшения администрирования уже действующих налогов.

Вместе с тем возможности для урезания бюджетных расходов невелики. В соответствии с действующим законодательством государство в любом случае должно исполнять свои нормативные правовые обязательства и финансировать выдачу пенсий, заработной платы работникам бюджетной сферы, стипендий, социальных выплат и пособий.

Непростая геополитическая ситуация требует сохранения на должном уровне расходов на обеспечение обороноспособности нашей страны. Также есть естественные ограничения для экономии расходов на национальную экономику. В условиях санкций необходимо решать задачи импортозамещения и поддержания на должном уровне жизнеобеспечивающей инфраструктуры. И всё же, несмотря на непростые внешнеэкономические условия, Россия должна не выживать, а развиваться, повышать производительность труда и обеспечивать опережающий рост наиболее современных в технологическом отношении отраслей.

Главным стратегическим направлением бюджетной политики на ближайшие годы становится повышение качества управления государственными ресурсами. Необходимо ориентироваться прежде всего на решение поставленной Президентом Российской Федерации задачи – обеспечить ежегодное сокращение расходов федерального бюджета не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения издержек и неэффективных трат.

Очевидно, что сокращение бюджетных расходов не должно носить механический характер, когда все статьи расходов разом урезаются на заданную величину. Для того чтобы управлять бюджетом, что называется, не числом, а умением, требуется научиться выделять настоящие приоритеты бюджетной политики и максимально рачительно использовать государственные ресурсы при достижении выбранных целей.

Иными словами, нужно создать механизмы более тесной увязки бюджетной политики с основными стратегическими целями социально-экономического развития страны. Для этого важно более активно внедрять элементы стратегического планирования в бюджетный процесс.

Согласно действующему законодательству основным инструментом стратегического планирования, который обеспечивает координацию государственного стратегического управления с целями и задачами бюджетной политики, являются государственные программы.

Государственные программы должны основываться на официально утвержденных документах стратегического планирования, например стратегии развития какой-либо отрасли экономики (авиастроения, судостроения, космической и т.д.). Одновременно неотъемлемой частью таких программ является система целевых показателей (индикаторов), на основании которых можно определить степень выполнения поставленных задач, то есть соотнести израсходованные средства с полученными результатами. Другой важный механизм контроля – разбивка каждой программы на подпрограммы, а подпрограмм, в свою очередь, на мероприятия с указанием конкретных сроков их исполнения, объемов финансирования и ответственных исполнителей.

С 2014 года федеральный бюджет должен разрабатываться, утверждаться и исполняться в том числе и в программном формате. А согласно новой редакции Бюджетного кодекса Россий-



ской Федерации, которую предполагается принять до конца нынешнего года, с 2016 года программный формат должен стать основным, заменив функциональную бюджетную классификацию – разделение бюджетных расходов на разделы, подразделы и статьи экономической классификации.

К сожалению, пока переход к программному формату дается с существенными проблемами. Например, в программном разрезе представляется лишь чуть более половины всех бюджетных расходов (расходы на оборону, оборонно-промышленный комплекс и трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации представляются пока в непрограммном формате). Кроме того, бюджетный процесс организован таким образом, что парламенту и органам парламентского контроля трудно оказывать реальное воздействие на основные параметры государственных программ, и прежде всего на объемы их финансирования.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации Правительство Российской Федерации обладает всеми основными полномочиями в рамках подготовки и реализации программного бюджета. Оно утверждает государственные программы, определяет сроки их реализации и утверждения, порядок принятия решений об их разработке, объем бюджетных ассигнований, порядок определения их эффективности.

Сначала принимается закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (бюджетная «трехлетка»), а затем уже начинается процесс корректировки государственных программ в соответствии с уже утвержденными законом параметрами финансирования. Соответственно, замечания и предложения Совета Федерации или Счетной палаты по поводу объемов финансирования (допустим, их недостаточно для решения поставленных задач) в любом случае не могут быть учтены в текущем финансовом году.

Чаще всего остается лишь констатировать, что внесение изменений в объемы бюджетного финансирования не сопровождается корректировкой соответствующих целевых индикаторов результативности. Значит, нарушается основной принцип программного бюджета – четкая увязка бюджетных расходов с конкретными задачами социально-экономического развития страны и измеримость их результатов.

По известной русской поговорке, первый блин всегда комом. Поэтому, к сожалению, в прошлом и текущем годах работа над программной составляющей бюджета носила скомканный и во многом бессистемный характер. Например, в связи с фактическим принятием нового бюджета в апреле текущего года процесс приведения государственных программ в соответствие показателям утвержденного бюджета продлится до 1 октября (!).

Всё это, конечно же, несколько дезорганизует процесс осуществления парламентского контроля над государственными программами. Согласно закону «О парламентском контроле» в Совете Федерации все госпрограммы (официально утверждены 40 из 42 разработанных программ) распределены между профильными комитетами. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам отвечает за госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

Итоги аудитов ряда других государственных программ обсуждались в Совете Федерации на заседании подкомитета нашего комитета по взаимодействию со Счетной палатой. Например, в прошлом году мы в таком режиме рассматривали выполненный Счетной палатой анализ планирования и реализации мероприятий госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В данном заседании принимал участие аудитор Счетной палаты, проводивший проверку, а также руководство Минпромторга России, ответственного за реализацию данной программы.

При этом особое внимание было уделено такой системной проблеме, как отсутствие определенных источников финансирования по 7 подпрограммам. В их числе и критически значимые с точки зрения задач импортозамещения (например, станкостроение). Расчет делается на привлечение внебюджетных источников финансирования, и прежде всего средств частных инвесторов. Однако в условиях секторальных санкций решить вопрос о привлечении внебюджетных средств весьма проблематично. Это создает дополнительные риски в деле повышения конкурентоспособности нашей промышленности на критически значимых направлениях.



Также на заседании нашего подкомитета в прошлом году рассматривались результаты проведенного Счетной палатой анализа использования средств федерального бюджета на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2015–2020 годы. И мы были вынуждены констатировать, что госзаказчик, Минсельхоз России, не провел тщательного анализа принимаемых регионами программ. Не учитывались реальное состояние дел у производителей, взаимосвязь с другими отраслями региона, риски при реализации средств. Регионы несвоевременно принимали правовые акты, необходимые для воплощения своих программ по развитию сельскохозяйственного производства, что существенно снижало эффективность использования получаемых из федерального бюджета средств.

Государственные программы рассматриваются на заседаниях всех профильных комитетов Совета Федерации. На заседания обязательно приглашаются руководители ведомств – ответственных исполнителей, а также аудиторы Счетной палаты. В большинстве случаев происходит конструктивный диалог. Однако правительство не обязано учитывать предложения профильных комитетов парламента, так как они имеют рекомендательный характер.

Пока переход к методам бюджетирования, ориентированного на результат, носит неполный и во многом декларативный характер. Проведенный в рамках парламентского контроля комплексный анализ всех государственных программ выявил следующую картину:

1. Государственные программы не увязаны в полной мере с основополагающими документами стратегического планирования, и прежде всего с указами главы государства от 7 мая 2012 года, в которых предусмотрены основные задачи развития страны на ближайшие годы. Так, например, в 11 из 40 программ не предусмотрены индикаторы, которые позволяли бы контролировать решение задачи повышения производительности труда в реальном секторе экономики.
2. Цели многих программ некорректны, их текст содержит нечеткие формулировки, допускающие произвольное толкование, что не позволяет обеспечить проверку их достижения. В ряде случаев показатели государственных программ не увязаны ни с одним из предусмотренных в них мероприятий. В качестве показателей используются не интегрированные комплексные показатели, а легкодоступные, привычные, ведомственные. Во многих программах отсутствуют конкретные мероприятия для выполнения поставленных задач, не обеспечена взаимосвязь мероприятий, а также межотраслевая взаимоувязка.
3. Отдельные государственные программы носят чисто аналитический характер, не обеспечены финансовыми ресурсами и, соответственно, не решают стратегических задач. Отсутствует оценка возможностей региональных бюджетов, а также коммерческих организаций, участвующих в реализации госпрограмм. Не создана современная система управления рисками, включающая прежде всего комплекс мер по преодолению их последствий.
4. Многие программы не актуализированы с учетом введенных против России рядом стран санкций и необходимости выполнения задач импортозамещения в стратегически значимых отраслях экономики. Не до конца отработаны методология и оценка эффективности программ. Во многих случаях эффективность определяется на основе оценки освоения бюджетных средств, а не достижения конкретных результатов.
5. Ну и, наверно, самый главный вывод. Государственные программы планируются и исполняются прежде всего исходя из предусмотренных в бюджете объемов финансирования, а не необходимости достижения поставленных руководством страны задач социально-экономического развития. То есть финансовые приоритеты доминируют над функциональными. И это обстоятельство существенно снижает результат перехода с бюджетного процесса на программный формат. Соответственно, государственные программы пока не приспособлены для того, чтобы стать мерилем результативности бюджетных расходов и инструментом отсека неэффективных затрат.

Для полноценного перехода на программный принцип формирования и исполнения бюджета, а также для обеспечения выполнения указов президента необходимо создать систему стратегического планирования в соответствии с законом «О стратегическом планировании в Рос-



сийской Федерации», что потребует глубокого анализа и корректировки действующих документов по этой части, а во многих случаях подготовки и утверждения новых.

Надо сказать, что работа на данном направлении уже ведется. Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации проанализировать качество применения действующего механизма разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм и внести изменения в соответствующие правовые акты.

Во исполнение данного поручения Правительство Российской Федерации внесло изменения в ряд регулирующих его деятельность документов, которые, например, предусматривают необходимость описания рисков при реализации госпрограмм. В отдельных программах изменен состав целевых показателей, мероприятий, уточнены ответственные исполнители. Но главная работа впереди.

Нужно также учитывать, что более активное внедрение методов стратегического планирования в бюджетный процесс возможно только в том случае, если программные принципы будут реализовываться на всех уровнях бюджетной системы. Поэтому необходимо развивать программно-целевые принципы осуществления парламентского контроля как на региональном, так и на местном уровне.

С этой целью в прошлом году была реализована законодательная инициатива Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко о наделении законодательных собраний субъектов Российской Федерации правом рассматривать и вносить предложения по региональным программам. То есть наши коллеги в регионах получили те же права при осуществлении парламентского контроля в данной сфере, что и федеральный парламент.

Другим важнейшим аспектом повышения эффективности бюджетных расходов и превращения бюджета в работающий инструмент экономической политики является гармонизация межбюджетных отношений. Ведь многие инвестиционные проекты в регионах превращаются в «долгострой», так как в региональных и местных бюджетах нет достаточных средств для обеспечения их софинансирования.

В целом ситуация в регионах за последние два года сильно ухудшилась. Государственный долг субъектов Российской Федерации на 1 января 2015 года увеличился по сравнению с началом 2014-го на 352 млрд рублей (20%), а по сравнению с началом 2013 года – более чем на 700 млрд рублей (более чем в 1,5 раза). По итогам первого полугодия 2015 года из предусмотренных 310 млрд рублей бюджетных кредитов в течение первых шести месяцев деньги дошли до 42 субъектов Российской Федерации в сумме 111 млрд рублей.

К сожалению, бюджетная политика на следующий цикл не предусматривает никаких дополнительных мер для урегулирования долгового кризиса и улучшения сбалансированности бюджетов в регионах. Скорее наоборот. Так, в следующем году предполагается выделить бюджетных кредитов всего на 130 млрд рублей. При всём при том «необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение условий получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов», явствует из Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

На наш взгляд, необходимо с учетом имеющихся рисков разработать и реализовать дополнительные меры по обеспечению устойчивости региональных и местных бюджетов. Мы исходим из того, что при разрешении долговой проблемы регионов должен использоваться индивидуальный подход. Есть регионы, которые в свое время допустили ослабление финансовой дисциплины, но есть и те, кто попал в долговую яму не по своей вине. В отношении последних было бы справедливо допустить возможность реструктуризации их задолженности по бюджетным кредитам, а также определенного благоприятствования в условиях их получения. Например, можно было бы отсрочить исполнение обязательств по уменьшению общего объема долга и доли в нем коммерческой задолженности.

Конечно же, элементы стратегического планирования должны быть встроены и в систему межбюджетных отношений. Региональные программы необходимо тесно увязать с федеральными ведомственными программами. Федеральные субсидии и субвенции на софинансирование собственных и делегированных полномочий субъектов Российской Федерации должны быть консолидированы по программному принципу. То есть на 40 официально утвержденных государственных программ должно приходиться 40 субсидий (в настоящее время их насчитывается более 90). При этом межбюджетные трансферты необходимо распределять приложениями к федеральному зако-



ну о федеральном бюджете на очередной бюджетный цикл, то есть до начала финансового года. Это позволит регионам заранее планировать свои расходы, что будет способствовать увеличению их эффективности, например сокращению количества незавершенных строек и проектов. Кроме того, официально назначенные лица должны нести персональную ответственность за недоведение в установленные сроки до территорий положенных им средств федеральной финансовой помощи.

Также нужно создать механизмы определения полной стоимости федеральных полномочий, делегированных регионам, и расчета объемов соответствующих субвенций. С этой целью приложения к федеральному закону о федеральном бюджете должны содержать не только методики распределения субвенций между субъектами Российской Федерации, но и данные о стоимости финансируемых за их счет полномочий.

Требуют дальнейшей доработки и основополагающие документы стратегического планирования в сфере межбюджетных отношений, и прежде всего государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Даже из названия этого документа видно, что на первом месте в нем стоит повышение уровня финансовой дисциплины на местах, а не обеспечение сбалансированности региональных бюджетов.

Рецепт совершенствования межбюджетных отношений хорошо известен. Он заключается в том, чтобы преодолеть хронический дисбаланс между постоянно закрепленными за региональными и местными бюджетами доходными источниками и расходными обязательствами во исполнение своих или делегированных полномочий. Для решения этой задачи необходимо перераспределить в их пользу часть доходных источников, закрепленных сейчас за федеральным бюджетом, например 2% поступлений от подоходного налога, а также поступления от водного налога. Не так давно всерьез обсуждалась возможность снижения ставок по федеральному НДС и введения регионального налога с продаж.

Одновременно необходимо провести инвентаризацию исполняемых регионами и муниципалитетами полномочий – как своих, так и делегированных. При этом можно было бы использовать наработки группы под руководством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака. В частности, целесообразно рассмотреть возможность передачи регионам части полномочий, закрепленных за территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. В итоге должна быть решена главная задача – привести в соответствие доходные источники и расходные полномочия региональных и местных бюджетов.

К сожалению, вышеуказанная государственная программа этого не предполагает. Увеличивать свою доходную базу регионы и муниципалитеты могут либо за счет улучшения администрирования уже действующих налогов (например, имущественных), либо за счет введения новых сборов (например, торгового). Никакого заметного перераспределения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы также не планируется.

Основной упор делается на повышение прозрачности распределения и эффективности использования межбюджетных трансфертов. И в этом плане предлагается ряд важных новаций. Например, все субсидии (за исключением тех, которые выделяются на конкурсной основе) должны распределяться законом о федеральном бюджете до наступления финансового года.

Следующий приоритет заключается в усилении финансовой дисциплины. Например, для получения бюджетного кредита на замещение своего долга перед коммерческими банками регионы должны подписать с Минфином России соглашение об основных параметрах долговой политики и согласовывать с ним все изменения в своем бюджете, при которых может измениться его дефицит. В итоге это может привести к чрезмерной централизации межбюджетных отношений и снижению возможностей регионов при реализации собственных приоритетов социально-экономического развития.

Стратегическое планирование – новый шаг в бюджетной политике. И в связи с новыми вызовами эту работу нужно существенно ускорить за счет более конструктивного и тесного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.