

Региональные программы оздоровления государственных финансов как источник «лучшей практики» оптимизации бюджетных расходов на государственное управление

*Богданов Л.Н., старший научный сотрудник
Центр межбюджетных отношений
Научно-исследовательский финансовый институт
e-mail: lbogdanov@nifi.ru
leonbogd@gmail.com
Россия, Москва*

Ключевые слова: лучшая практика, бюджеты субъектов российской федерации, государственные (бюджетные) расходы, программа оптимизации расходов, субъекты российской федерации, государственные финансы, оптимизация расходов, укрупнение органов власти, централизация функций органов власти.

Постоянно идущий процесс оптимизации бюджетных расходов на государственное (муниципальное) управление (далее для краткости будем использовать термин «государственное управление», имея в виду, что большая часть мер по оптимизации бюджетных расходов, реализуемых субъектами РФ, применима и на уровне муниципалитетов), происходящий в субъектах РФ, порождает инновации в бюджетной сфере, в сфере управления государственными расходами, так называемую «лучшую практику», которая может служить моделью для других субъектов Российской Федерации.

Для выявления «лучшей практики» оптимизации бюджетных расходов были проанализированы программы оздоровления государственных финансов ряда субъектов Российской Федерации и планы мероприятий о оптимизации расходов бюджета (далее также – Программы и Планы) ряда субъектов Российской Федерации¹.

Целью исследования, проводимого с общенаучных методов анализа, анализа статистических и бюджетных данных, сравнительного анализа норм и положений законодательства было выявление успешно реализуемой «лучшей практики» оптимизации бюджетных расходов на государственное управление, стимулирование широкого распространения и внедрения этой практики.

Информационной базой исследования являлись данные Федерального казначейства, Министерства финансов Российской Федерации, Росстата,

¹ Были изучены Программы и Планы субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и обязанные выполнить требования Постановления Правительства РФ от 30.12.2017 № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».

нормативная правовая база «Гарант» (федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации), нормативные документы и дополнительная информация о бюджетах, результатах реализации программ и планов субъектов Российской Федерации, предоставленная Министерством финансов Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы органами власти на федеральном уровне при подготовке рекомендаций субъектам Российской Федерации по разработке и совершенствованию:

- программ оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации;
- планов мероприятий по оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации, позволяющих обеспечить с 2020 года финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств субъекта Российской Федерации без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а при невозможности достижения указанной цели - сокращение к 2020 году расходов бюджета субъекта Российской Федерации до уровня расчетных объемов расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления².

Помимо того, результаты научно-исследовательской работы могут быть применены на уровне субъектов Российской Федерации при разработке и совершенствовании региональных программ оздоровления государственных финансов субъектов Российской Федерации и планов мероприятий по оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации, позволяющих обеспечить с 2020 года финансовое обеспечение в.

Представленные в настоящей работе результаты стали итогом анализа мероприятий по оздоровлению государственных финансов следующих субъектов Российской Федерации: Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Коми, Удмуртской Республики, Чувашской Республики, Камчатского, Красноярского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской, Архангельской, Владимирской, Курганской, Курской, Новгородской, Оренбургской, Рязанской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Челябинской областей и Еврейской автономной области.

В категорию «лучшей практики» нами включен достаточно широкий круг механизмов и инструментов, как финансовых, так и нефинансовых, но дающих бюджетный эффект.

² Разработка Программ и Планов предусмотрена Постановлениями Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 "О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений" и от 30.12.2017 № 1701 "О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации".

Мероприятия «лучшей практики» могут различаться степенью инновационности и уровнем эффективности:

- ряд представленных субъектами Российской Федерации мероприятий (обычно имеющих формат сложных финансовых механизмов) не являются инновационными, но при этом дополнительно повышают эффективность и результативность бюджетных расходов;
- другие мероприятия (обычно это узконаправленные инструменты) представляют собой оригинальные, новаторские решения либо в сфере общественных финансов, либо это - нефинансовые инструменты и новые (социальные, медицинские и т.д.) технологии, дающие значительный бюджетный эффект.

Анализ примеров «лучшей практики», содержащихся в материалах, предоставленных субъектами Российской Федерации, произведен с целью подготовки модельных мероприятий, которые могут дать заметный бюджетный и экономический эффект, при этом не несут существенных социальных рисков и могут быть реализованы в существующей правовой среде.

Для отбора и анализа рекомендованных примеров мероприятий и формирования модельных мероприятий была осуществлена следующая последовательность действий, учитывающая международный опыт³:

- анализ материалов, поступивших из субъектов Российской Федерации с целью выявления успешно реализованных и информативно описанных мероприятий;
- выявление инновационных мероприятий, существенно повышающих эффективность и результативность бюджетных расходов по рекомендуемым направлениям ;
- выявление мероприятий, для внедрения (тиражирования) которых в условиях других субъектов Российской Федерации нет непреодолимых препятствий;
- выявление мероприятий, дающих значительный бюджетный эффект либо заметно повышающих результативность общественных финансов;
- описание характеристик рекомендуемых к использованию в регионах модельных мероприятий (зачастую являющихся синтезом нескольких мероприятий). В случае необходимости, описание модельных мероприятий дополнено экспертными оценками.

При анализе Программ и Планов особое внимание было обращено на отбор и описание мероприятий по оздоровлению государственных финансов, по оптимизации бюджетных расходов на государственное управление которые могут служить моделью для самостоятельной разработки

³ В частности, подходы, используемые ОЭСР для изучения так называемых «инноваций в секторе государственного управления» (см. <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>).

мероприятий субъектами Российской Федерации и обладают следующими ключевыми характеристиками:

- новизна для значительной части регионов (мероприятие не входит в число обязательных мероприятий, или способ реализации мероприятия является инновационным для большинства субъектов Российской Федерации);
- возможность внедрения (тиражирования) в условиях других субъектов Российской Федерации;
- наличие значимого бюджетного, экономического или социального эффекта (в случае отсутствия значимого бюджетного эффекта, но при наличии весомого экономического или социального эффекта регионам рекомендуется реализация соответствующих административных мер, которые не включаются в Программы и Планы);
- отсутствие непреодолимых ресурсных, технологических или правовых препятствий к внедрению.

Как показал проведенный анализ, «лучшие практики» субъектов Российской Федерации по оптимизации расходов на государственное управление зачастую связаны с совершенствованием структуры или уточнением функций органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе представлены мероприятиями по следующим направлениям:

- укрупнению органов исполнительной власти путем объединения отдельных органов исполнительной власти;
- централизации функций по обеспечению деятельности органов исполнительной власти;
- передача части полномочий (функций) органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг в подведомственные им государственные учреждения или в многофункциональные центры;
- оптимизации сети населённых пунктов, границ муниципальных образований.

Заслуживающим широкого распространения примером «лучшей практики» оптимизации расходов на государственное и муниципальное управление, являются, в частности, содержащиеся в Плане мероприятий по оздоровлению государственных финансов Республики Мордовия⁴, и в Программе по консолидации бюджетных средств в целях оздоровления государственных финансов Кабардино-Балкарской Республики⁵ мероприятия по упразднению (с передачей функций) излишних и неэффективных органов

⁴ Программа оздоровления государственных финансов Республики Мордовия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Мордовия на 2016-2019 годы (план мероприятий по оздоровлению государственных финансов Республики Мордовия), утвержденная распоряжением Главы Республики Мордовия от 18 января 2013 г. № 18-РГ.

⁵ Программа по консолидации бюджетных средств в целях оздоровления государственных финансов Кабардино-Балкарской Республики на 2017-2019 годы, утвержденная распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 28 декабря 2017г. № 763-рп.

исполнительной власти. Такие мероприятия позволяют получить существенный бюджетный эффект.

Еще один пример оптимизации расходов на государственное и муниципальное управление - ликвидация областного государственного бюджетного специализированного учреждения "Фонд государственного имущества Томской области" (с бюджетным эффектом, исчисляющимся в миллионах рублей)⁶.

Обращает внимание то, что мероприятия по упразднению органов исполнительной власти в Кабардино-Балкарской Республике опираются на такую административную меру (бюджетный эффект не оценивается), как «Проведение детального анализа функций и задач исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и подготовка рекомендации по оптимизации дублирующего функционала, включая рекомендации по сокращению численности работников соответствующих исполнительных органов государственной власти, а также по объединению исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики».

При этом в Псковской области⁷ и Республике Мордовия по мероприятиям, предполагающим проведение детального анализа дублирующих функций органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления в целях дальнейшей оптимизации дублирующего функционала, включая сокращение численности работников соответствующих органов власти планируется ежегодный бюджетный эффект.

Представляется, что именно углублённая проработка и анализ функционала, включающий анализ возможностей и рисков оптимизации структуры органов исполнительной власти, сети учреждений или сети населённых пунктов, границ муниципальных образований должна предшествовать любым мероприятиям по оптимизации расходов на государственное и муниципальное управление.

С учётом этих рекомендаций, заслуживает широкого распространения дающая существенный бюджетный эффект практика по преобразованию муниципальных образований путем их объединения, а также по передаче полномочий администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, администрациям муниципальных районов, реализуемая в Псковской области, Республике Карелия, Республике Мордовия и ряде других регионов.

Следует отметить, что в «Программу оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных

⁶ Перечень оптимизационных мероприятий Программы утвержден Распоряжением Администрации Томской области от 31.03.2017 № 179-ра "Об утверждении Программы оптимизации расходов областного бюджета на 2017 - 2019 годы".

⁷ План мероприятий по консолидации бюджетных средств в целях оздоровления государственных финансов Псковской области, утвержденный распоряжением Администрации Псковской области от 30.06.2017 № 450-Р.

образований в Республике Карелия на 2016-2018 годы»⁸ также включены мероприятия по оптимизации сети поселений, опирающиеся на результаты анализа бюджетной обеспеченности поселений с целью потенциально возможного объединения территорий в муниципалитеты с наиболее высоким налоговым потенциалом.

Примером лучшей практики можно считать формулировку мероприятия в Республике Мордовия: «Поэтапная оптимизация структуры исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия с целью сокращения количества государственных органов на 9 единиц, численности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих на 10%», при этом бюджетный эффект мероприятия исчисляется в миллионах рублей.

В качестве лучшей практики следует также назвать реализуемые в ряде регионов (Республика Карелия, Липецкая область) меры по стимулированию оптимизации сети поселений. Так, в «Программу оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на 2016-2018 годы» включено мероприятие «Сохранение на период до 1 года нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих в целях мотивации к проведению мероприятий по сокращению численного состава должностей органов местного самоуправления сельских поселений в условиях реализации Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ».

Аналогичные мероприятия, а также использование стимулирующих оптимизацию муниципальных образований нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих для (высокодотационных) муниципальных образований применяются в Липецкой области⁹.

Перспективное направление оптимизации расходов на государственное и муниципальное управление - передача части полномочий (функций) органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений по предоставлению государственных услуг, в том числе по приему заявлений, в многофункциональные центры.

Такая мера включена в «Программу оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на 2016-2018 годы» и, несомненно, способна принести бюджетный эффект, однако в указанной программе не

⁸ Программа оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на 2016-2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства Республики Карелия от 16 мая 2016 г. N 361р-П.

⁹ «План мероприятий по оздоровлению государственных финансов и сокращению государственного долга Липецкой области и признании утратившими силу некоторых распоряжений администрации Липецкой области» утвержден распоряжением администрации Липецкой области от 30.06.2014 № 261-р (ред. от 31.10.2017).

содержится финансовая оценка мероприятия. Аналогичные мероприятия реализуются в Иркутской области¹⁰.

К административным мероприятиям относятся, в частности, меры по стимулированию и мониторингу деятельности органов местного самоуправления, повышению эффективности расходов на государственное управление и местное самоуправление. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности, стимулируют сельские поселения к объединению путём внесения изменений в методику расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих.

Органы исполнительной власти осуществляют мониторинг и проводят анализ следующих показателей:

- отношения фактического объема расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации к нормативу формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленному Правительством Российской Федерации (в процентах);
- доли расходов на оплату труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации в соответствующем году (в процентах);
- исполнения принятых субъектом Российской Федерации обязательств по достижению целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации;
- неустановления с соответствующего года новых расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- утверждение по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации плана по отмене с установленных субъектом Российской Федерации расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- обеспечение неувеличения общей численности работников органов государственной власти и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, а также направления на согласование в Министерство финансов Российской Федерации проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации об увеличении численности работников органов государственной власти и (или)

¹⁰ Распоряжение Правительства Иркутской области от 29.03.2017 № 173-рп "Об утверждении программы оптимизации расходов областного бюджета на 2017 - 2019 годы".

государственных учреждений субъекта Российской Федерации до их принятия;

– отсутствие решений о повышении оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации на уровень, превышающий темпы повышения оплаты труда работников органов государственной власти на федеральном уровне.

Анализ материалов, предоставленных субъектами Российской Федерации, позволяет сделать вывод об активной работе по повышению эффективности бюджетных расходов, проводимой органами исполнительной власти на региональном и муниципальном уровнях. В ряде случаев применение «лучшей практики» сочетается с определением и сравнением вариантов экономии бюджетных средств¹¹.

Внедрение предлагаемых примеров «лучшей практики» может существенно повысить эффективность управления общественными (государственными и муниципальными) финансами в масштабах страны.

При этом, как показал анализ практики, активные инновационные процессы идут в бюджетной сфере немногих регионов. В большинстве субъектов Российской Федерации, отсутствует системность и межведомственное взаимодействие в генерировании инноваций, их внедрении, тиражировании, оценке результативности и эффективности, обмене передовым опытом между регионами и муниципалитетами.

Процесс распространения и внедрения «лучшей практики» управления общественными финансами в субъектах Российской Федерации может быть существенно ускорен и гармонизирован за счет учета степени инновационности региональной бюджетной политики, успехов генерирования и внедрения «лучшей практики» при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, что возможно в случае рассмотрения трансфертов в качестве механизма реализации общенациональных приоритетов, а также гармонизации региональной налоговой и бюджетной политики¹². Помимо того следует подумать о формировании централизованной системы методической, организационной и информационной поддержки распространения и внедрения финансовых инноваций в регионах и муниципалитетах, в том числе в рамках формирования общедоступной библиотеки примеров лучших региональных и муниципальных практик в управлении общественными (государственными и муниципальными) финансами.

¹¹ Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР /А.М. Лавров, О.К. Ястребова//Финансовый журнал, № 2, 2018 г., с. 15. Источник: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/2/statii_2018_2/fm_2018_2_02.pdf.

¹² Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 57. Источник: <https://openknowledge.worldbank.org>. См. также: Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика/В.В. Климанов, А.М. Коротких// Финансовый журнал, № 5 (33), 2016 г., с.52. Источник: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/5/fm_2016_5.pdf.

Список литературы:

1. OECD Observatory of Public Sector Innovation. Источник: [URL: https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation](https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation);
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 18.07.2017 N 172-ФЗ);
3. Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 "О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений";
4. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1701 "О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации";
5. Постановление Правительства РФ от 02.10.2014 № 1006 (ред. от 27.12.2014) "Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (вместе с "Методикой расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации");
6. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»;
7. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР /А.М. Лавров, О.К. Ястребова//Финансовый журнал, № 2, 2018 г. Источник: [URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/2/statii_2018_2/fm_2018_2_02.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/2/statii_2018_2/fm_2018_2_02.pdf), с.15;
8. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика/В.В. Климанов, А.М. Коротких// Финансовый журнал, № 5 (33), 2016 г., с.52 Источник: [URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/5/fm_2016_5.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/5/fm_2016_5.pdf);
9. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 57–65. Источник: [URL: https://openknowledge.worldbank.org](https://openknowledge.worldbank.org);