

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

## А.Т. Ошурков

канд. техн. наук, помощник заместителя председателя Законодательного собрания Санкт-Петербурга

## В.Т. Перекрест

докт. физ.-мат. наук, руководитель лаборатории Санкт-Петербургского экономико-математического института РАН

### БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА: ОТ ЭКОНОМНОСТИ – К РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ), принятом в 1998 г. и вступившем в силу в 2000 г., регулярно обнаруживаются многочисленные противоречия и пробелы, которые устраняются в ходе текущей законодательной работы. Вместе с тем многие положения БК РФ<sup>1</sup> не соответствуют современным принципам и практике управления общественными финансами и поэтому назрела необходимость внесения в него радикальных изменений. По инициативе Правительства РФ частично такие изменения внесены в БК РФ Федеральным законом 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» (далее – ФЗ-63). По-видимому, это не последние поправки к Бюджетному кодексу, поскольку, по мнению председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина, «... принятые поправки в Бюджетный кодекс, на наш взгляд, не всегда носят последовательный характер, а по ряду важнейших направлений бюджетной реформы в нем сформулированы лишь общие подходы. Так, законопроект не отвечает на вопрос, как конкретно осуществлять бюджетирование, ориентированное на результат, соизмерять объемы финансирования с конкретными результатами работы бюджетополучателей. Не разработана и четкая классификация конечных и промежуточных результатов деятельности» (Степашин, 2007).

#### Принципы бюджетной системы

В рамках данной статьи нереально проанализировать все особенности и спорные моменты весьма объемного документа, каким является ФЗ-63, вступающий в силу не одномоментно, а по сложной схеме в течение пяти лет. Остановимся лишь на отдельных аспектах ФЗ-63, которым, по нашему мнению, не уделяется должного внимания участниками бюджетного процесса и другими правоприменителями. В частности, малозамеченной осталось следующая фраза, содержащаяся в пояснительной записке<sup>2</sup> к проекту ФЗ-63: «...в условиях поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти в бюджетном процессе возрастает значение единых для бюджетной системы РФ принципов, которые становятся нормами прямого действия. Соответственно, законопроектом предлагается ряд поправок в главу 5 Бюджет-

<sup>1</sup> О мерах по повышению результативности бюджетных расходов. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. №249.

<sup>2</sup> Авторство пояснительной записки принадлежит Правительству РФ.

ного кодекса». Таким образом, принципы бюджетной системы при всей их кажущейся очевидности – не лозунги и не декларации, а юридические нормы, такие же обязательные для исполнения, как и все другие положения БК РФ. В обсуждаемом нами контексте совокупность принципов – это сложная система правовых координат. Поэтому представляется важным тщательно анализировать не только содержание принципов, но и последствия, вытекающие из них, понимать, что же имел в виду законодатель, устанавливая тот или иной принцип, каких целей он добивался. Проблема заключается еще и в том, что сами принципы, как это будет показано ниже, сформулированы с использованием терминологии, которая допускает неоднозначность толкования. Такая ситуация зачастую вызывает на региональном и муниципальном уровнях длительные депутатские дискуссии.

Проиллюстрируем неизбежность затруднений в применении терминов. Так, значение слов «результат» и «эффект», а также производных от них прилагательных словарь русского языка (Большой толковый словарь... 2002) трактует следующим образом:

- результат – конечный итог, ради которого осуществляется какое-либо действие; последствие, то, что является следствием какого-либо действия, явления и т.д.;
- результативный – дающий, приносящий результат; а также добивающийся положительных результатов в своей деятельности;
- эффект – результат каких-либо действий, следствие каких-либо причин;
- эффективный – дающий эффект, действенный.

Словарь синонимов русского языка вообще рассматривает слова «эффективный» и «результативный» как равнозначные, для них дается один ряд синонимов (Словарь синонимов русского языка, 2001). Аналогичные примеры можно привести, анализируя практически каждый принцип бюджетной системы. Видимо, назрела необходимость проведения комплексного лингвистического исследования бюджетного законодательства с целью оценки правомерности применения терминов и однозначности их использования. Тем более что языковые и логические свойства являются необходимыми свойствами (признаками) норм права (Лаптев, Михайлов, Музыченко, Овчинников, Ошурков, 2006).

В ст. 28 БК РФ с 1 января 2008 г. будут фигурировать 13 принципов бюджетной системы РФ:

- 1) принцип единства бюджетной системы РФ;
- 2) принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 3) принцип самостоятельности бюджетов;
- 4) принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- 5) принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- 6) принцип сбалансированности бюджета;
- 7) принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- 8) принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) принцип прозрачности (открытости);
- 10) принцип достоверности бюджета;
- 11) принцип адресности и целевого характера бюджетных средств;
- 12) принцип подведомственности расходов бюджетов;
- 13) принцип единства кассы.

В первом приближении большую часть принципов можно отнести к «техническим», т.е. применяемым финансовыми органами в ходе осуществления ими специальных бюджетных процедур<sup>1</sup>. В рамках же данной статьи представляется важным проанализировать взаимосвязь трех из вышеуказанных принципов:

– принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств;

<sup>1</sup> В этом аспекте принципы достаточно детально анализируются исследователями-правоведами (Парыгина, Тедеев, 2005).

- принципа прозрачности (открытости);
- принципа достоверности бюджета.

Именно эта триада принципов затрагивает интересы всех граждан, которых интересует прежде всего результативность деятельности органов публичной власти, правдивая информация об использовании общественных средств. А это, в свою очередь, налагает дополнительные требования в обеспечении достоверности и доступности информации. Поскольку указанные принципы являются нормами прямого действия, их применение (соблюдение) должно быть единообразным во всех публично-правовых образованиях (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) всеми участниками бюджетного процесса. Все принципы составляют неразрывное единство. Действительно, можно ли судить о результативности и эффективности использования бюджетных средств, не имея уверенности в достоверности бюджета или не располагая открытой информацией? Можно ли говорить о прозрачности бюджета без его достоверности (иначе информация превращается в дезинформацию) и без оценки его эффективности? Есть ли смысл добиваться достоверности и прозрачности, если это не приводит к эффективности расходования средств?

В данной статье предпринята попытка анализа юридического содержания и экономического наполнения каждого из трех вышеуказанных принципов, а также их взаимосвязь в свете первого из принципов бюджетной системы – принципа единства, который означает единство принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации на всех уровнях и на всех территориях.

### Результативность и эффективность

В соответствии со ст. 28 действующей редакции БК РФ одним из принципов бюджетной системы России назван принцип *эффективности и экономности* использования бюджетных средств. Этот принцип раскрыт в ст. 34 БК РФ<sup>1</sup> (см. табл.).

Действующая редакция	Новая редакция (с 01.01.2008)
Принцип <i>эффективности и экономности</i> использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов <b>уполномоченные органы и получатели бюджетных средств</b> должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.	Принцип <i>результативности и эффективности</i> использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов <b>участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий</b> должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Как известно, бюджеты всех уровней составляются в настоящее время исходя не столько из нужд потребителей бюджетных услуг, сколько из наличия ресурсов (возможностей экономики). Поэтому зачастую участники бюджетного процесса поддаются соблазну решить свои задачи в одной из следующих постановок:

- 1) достичь наилучшего результата при наименьшем объеме затраченных бюджетных средств;
- 2) достичь строго заданного результата при использовании определенного бюджетом объема средств.

На первый взгляд обе постановки имеют право на существование и, более того, используются на практике. Для их иллюстрации изобразим определение принципа

<sup>1</sup> Здесь и далее изменения, внесенные в БК РФ, выделены в таблице жирным курсивом.

«эффективности и экономности», данного в ст. 34 БК РФ, в виде нижеследующей матрицы (см. табл.).

При составлении и исполнении бюджетов		ИСПОЛЬЗОВАНИЕ	
		наименьшего объема средств	определенного бюджетом объема средств
ДОСТИЖЕ- НИЕ	заданного результата	«А» Перспективный вариант в рамках проекта БОР <sup>1</sup>	«Б» Нерациональный или нереализуемый вариант
	наилучшего результата	«В» Нереализуемый вариант	«Г» Наиболее распространенный вариант

Декларированному в БК РФ принципу «эффективности и экономности» в полной мере соответствуют две ячейки в таблице – «А» и «Г».

Ячейка «Б» указанному принципу не соответствует и обозначает либо нерациональный вариант, при котором как распорядитель, так и получатель бюджетных средств лишены стимулов для повышения эффективности расходов, либо нереализуемый вариант, когда выделенных средств может просто не хватить для получения заданного результата. Принципу «эффективности и экономности» не соответствует также и ячейка «В» (нереализуемый вариант, при котором предусматривается достижение максимального результата при минимизации ресурсов). Задача в этой постановке в принципе не имеет математического решения, однако именно так она зачастую закладывается в планы и программы по оказанию бюджетных услуг. Курьезность и порочность такой постановки, часто встречающейся и в экономической литературе, не раз критиковалась специалистами (Райзберг, 2006).

Как нами уже отмечалось, с 1 января 2008 г. рассматриваемый принцип будет формулироваться иначе: *принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств*. Такое изменение весьма симптоматично. Действительно, «экономность» не может быть сама по себе целью действий участников бюджетного процесса, поскольку бюджет предназначен для финансового обеспечения определенных общественных потребностей. «Экономность» может служить одним из инструментальных показателей для оценки обеспечиваемости этих потребностей. Классическим примером экономности является обеспечение сокращения бюджетных расходов на закупку продукции для государственных (муниципальных) нужд в результате конкурсных процедур.

Очевидно, что определение эффективности и результативности бюджетных расходов намного сложнее, чем их экономности. Ни в действующей, ни в новой редакции БК РФ нет определения того, что же именно является «заданным результатом», в чем он выражается и как измеряется, а также, что считать «наилучшим результатом». Многие исследователи предупреждают о необходимости различать эффективность объектов и процессов – проектную (расчетную) и реальную (практическую), а также различать «эффективность экономическую» и «эффективность социальную» (см., например, Райзберг, 2006). Ввиду того, что эффективность – понятие относительное, определяемое заведомо путем сравнения (сопоставления), ключевой проблемой здесь является установление адекватной базы сравнения. Поскольку следует различать «эффективность функционирования системы» и «эффективность управления этой системой», то важно отметить неразрывную связь бюджетной реформы и реформы административной. Интересное исследование реформы государственного управления проведено Всемирным банком на основе анализа опыта 14 стран (Мэнинг, 2003). В этой работе рассматривались следующие четыре области институциональных механизмов:

- управление государственными расходами;
- управление кадрами и государственной гражданской службой;
- организационная структура исполнительной власти;
- роль ответственности в системе государственного управления.

<sup>1</sup> Проект БОР – бюджетирование, ориентированное на результат.

Анализируя ситуацию в России, авторы указанного исследования, в частности, предлагают создать Фонд повышения эффективности деятельности, а также разумное использование «функциональных обследований» – экспертизы функций и структур государственных ведомств и бюджетных организаций.

Широкий общественный резонанс вызвал Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Указ носит правоприменительный характер и издан во исполнение Федерального закона<sup>1</sup>. Указом утвержден перечень, насчитывающий 43 показателя для оценки эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти, кроме того, даны необходимые поручения Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия и Правительству РФ<sup>2</sup>.

Представляется, что повышению результативности и прозрачности деятельности органов публичной власти и бюджетных учреждений будет также способствовать и государственное (муниципальное) задание – специальный документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг, введение которого предусмотрено ФЗ-63 с 2009 г. Так, среди прочих обязательных реквизитов, государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

### Прозрачность (открытость)

В последнее десятилетие XX в. четко проявилась тенденция открытости и прозрачности государственного управления, при этом прозрачность рассматривается как основное условие открытости решений властных структур, становления демократии. Так как бюджет во всех странах – главный политический и финансовый инструмент государственной политики, то такие тенденции появляются прежде всего в бюджетной сфере. Интерес к повышению прозрачности бюджета и бюджетного процесса имеют различные субъекты<sup>3</sup>: международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной власти, население и, главным образом, его социально активная часть, объединяющаяся в некоммерческие организации (НКО) и представляющая в бюджетном процессе интересы определенных групп населения. Прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку создаются предпосылки контроля качества принимае-

<sup>1</sup> Речь идет о вступившей в силу с 1 января 2007 г. ст. 26<sup>3</sup>–2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Обеспечить включение показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в федеральную программу статистических работ на 2008 г. и последующие годы. Представить Президенту РФ до 1 января 2008 г. предложения о порядке выделения грантов субъектам РФ для содействия достижению и (или) поощрения наилучших значений показателей с учетом методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

<sup>3</sup> На Северо-Западе России проводником идеи прозрачного бюджета, начиная с 1998 г., выступает Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», реализующий программу «Социальная технология “Прозрачный бюджет”». В рамках этой программы, в частности, был реализован проект «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять» и накоплен значительный опыт в области общественного участия в бюджетном процессе.

мых бюджетных решений и его исполнения со стороны законодательной власти и общественности, контроля за целевым и рациональным расходованием средств бюджета. Прозрачность бюджета является одним из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений. Первый шаг на пути формализации требований прозрачности был сделан 16 апреля 1968 г., когда Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал *Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере* (далее — Кодекс прозрачности МВФ) и обратился к государствам — членам МВФ с призывом провести его в жизнь.

В пояснительной записке к законопроекту ФЗ-63 термин «прозрачность» встречается не менее 15 раз в разных контекстах<sup>1</sup>, и тем не менее, как считает С.В. Степашин, «...самая главная проблема заключается в том, что проект новой редакции Бюджетного кодекса делает бюджетный процесс почти непрозрачным и неподконтрольным. Если сказать предельно коротко, то бюджет де-факто и де-юре превращается в «черный ящик». Статья 36 БК РФ, раскрывающая принцип прозрачности, выглядит следующими образом:

Действующая редакция	Новая редакция (с 01.01.2008)
<p>Принцип <b>гласности</b> означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;</li> <li>— обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.</li> </ul> <p>Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.</p>	<p>Принцип <b>прозрачности</b> (открытости) означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;</li> <li>— обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);</li> <li>— стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).</li> </ul> <p>Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.</p>

Сравнивая тексты редакций рассматриваемой статьи, видим, что изменилось название самого принципа: «гласность» заменена «прозрачностью (открытостью)». Представляется, что такое изменение должно означать усиление участия гражданского общества в бюджетном процессе, ибо если «гласность» ассоциируется с односторонним информированием общественности органами власти, то «открытость» предполагает встречное участие граждан.

Согласно новой редакции опубликование информации будет производиться не «в открытой печати», а «в средствах массовой информации». Такое уточнение термина весьма актуально, поскольку термин «открытая печать», хотя и встречается в нормативных актах достаточно часто, не имеет законодательного определения. Термин же «средство массовой информации» четко определен в Федеральном законе «О средствах массовой информации»<sup>2</sup> как «периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распро-

<sup>1</sup> «Прозрачное регулирование исполнения бюджетов»; «прозрачность управления общественными финансами»; «прозрачность бюджетов»; «прозрачность бюджетных ассигнований»; «прозрачная подведомственная сеть главного распорядителя»; «прозрачность финансовой деятельности органов власти»; «прозрачность планирования»; «прозрачность финансовой системы»; «прозрачность региональных и муниципальных финансов»; «прозрачность отражения целевых программ в бюджетах и бюджетной отчетности».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.12.1991 №2124-1.

странения массовой информации». Важно и то, что обеспечивается доступность не «иных сведений» вообще, а «иных сведений о бюджетах». Это объясняется сферой применения БК РФ. Понятно, что изменение формулировки статьи не означает запрета на доступность иных сведений, но гарантирует доступность сведений именно о бюджете. Конкретизировано также, что решение о доступности сведений принимают не органы местного самоуправления вообще (которых в каждом муниципальном образовании не менее трех), а именно представительные органы по аналогии с законодательными (представительными) органами государственной власти. К сожалению, не определены минимальные рамки «иных сведений». Вероятно, не лишним было бы указать, что в эти сведения, в частности, обязательно включаются методики расчетов доходов и расходов бюджетов, а также результатов расчетов. В противном случае затруднительно судить о реалистичности расчетов и достоверности бюджета.

Предметом обязательной открытости становятся не только процедуры рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, но и сами проекты бюджетов. Это изменение представляется наиболее важным в сочетании, например, с ч. 6 ст. 26 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», которой предусмотрено, что проект бюджета субъекта РФ, закон о бюджете субъекта РФ, годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта РФ, а также о численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта РФ и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ проводятся публичные слушания. Аналогичную норму содержит и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup>. Что касается публичных слушаний, то практика их проведения показывает, что в ходе слушаний доминируют финансовые (монетарные) показатели. Вместе с тем участники слушаний испытывают потребность в адаптированной нефинансовой информации, необходимой им для адекватной оценки принимаемых (или исполненных) бюджетных решений, а также для подготовки и предложения возможных альтернатив (Васильева, Доманевская, Кирсанов, Малолеткин, Ошурков, 2001; Кирсанов, Ошурков, Сергиенко, 2007). Граждан, присутствующих на слушаниях, интересует не столько вопрос, кому и в каком объеме выделены бюджетные средства, сколько вопрос о целевом назначении средств и механизме финансирования.

Чрезвычайно важной и полезной для обеспечения прозрачности представляется новация, касающаяся сопоставимости бюджетных показателей. Действительно, в условиях переменной бюджетной классификации в ряде случаев невозможно провести качественный бюджетный анализ по временным периодам, поскольку «не подвести» единую базу для сравнения. Запутанность и сложность существующей бюджетной классификации часто вынуждает финансовые органы проводить трудоемкую работу по подготовке проектов бюджетов и отчетов об их исполнении в нескольких форматах<sup>2</sup>.

В рассматриваемую статью БК РФ внесен также ряд дополнений, которыми открытость бюджетного процесса, установленная для органов государственной власти, распространяется и на органы местного самоуправления. Эти изменения представляются бесспорными с учетом принципа единства бюджетной системы РФ.

### Достоверность бюджета

Статья 37 БК РФ гласит: «Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета». В новой редакции эта норма никаких изменений не претерпела.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.

<sup>2</sup> Например, Комитет финансов Санкт-Петербурга ежегодно готовит проект бюджета и отчет о его исполнении в двух видах: «по форме Минфина» и «в форме Закона о бюджете».

Словосочетание «достоверность бюджета» вызывает самые разные ассоциации. Как истолковать этот принцип с учетом того, что он является «нормой прямого действия», обязателен для соблюдения и должен быть защищен мерами ответственности за его нарушение? Если внимательно вчитаться в формулировку, содержащуюся в БК РФ, то возникают следующие вопросы:

– Что понимается под «надежностью показателей прогноза», каковы критерии оценки надежности показателей?

– Какой юридический смысл вкладывается в понятие «реалистичность расчета»?

– Существует ли единообразное понимание всеми участниками бюджетного процесса словосочетания «прогноз социально-экономического развития территории»?

– Кто и каким образом устанавливает, является ли данный бюджет «надежным» и «реалистичным» или нет? Можно ли считать факт внесения изменений и дополнений в бюджет в течение года показателем «ненадежности» и «нереалистичности» первоначального бюджета?

– Каковы санкции (и для кого) за «ненадежность» и «нереалистичность»?

Приведем пример. В Санкт-Петербурге долгое время имеющиеся нормативные правовые акты не образовывали системы целостного правового регулирования государственного планирования, а лишь затрагивали отдельные вопросы в этой области. Поэтому нельзя не отметить наметившуюся в последние два-три года позитивную тенденцию к урегулированию вопросов государственного планирования Санкт-Петербурга более полно и комплексно. Одна из таких попыток предпринята в постановлении правительства Санкт-Петербурга от 16.03.2004. № 402<sup>1</sup>.

*Положение об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования Санкт-Петербурга* (далее – Положение), утвержденное указанным постановлением, служит целям обеспечения единого методологического подхода к разработке и реализации правовых актов, составляющих основу государственного планирования Санкт-Петербурга. Под государственным планированием в Положении понимается комплекс мероприятий, направленный на разработку, принятие и реализацию правовых актов государственного планирования Санкт-Петербурга в целях обеспечения его устойчивого социально-экономического развития (рис. 1).

Из рис. 1 видно, что обсуждаемая система государственного планирования достаточно громоздка, в ней не вполне прослеживается преемственность между актами планирования, а где-то взаимосвязь между ними и вовсе отсутствует. Имеются и другие недостатки и несогласованности. Отметим лишь некоторые (Технология законодательства... 2006).

1. Очевидно, что прогностическая информация является базой для выработки обоснованного управленческого решения. Однако Положение содержит лишь ссылки на прогнозные документы и не регулирует вопросы, связанные с понятием прогноза социально-экономического развития, видами, сроками, на которые те разрабатываются, не указывает на порядок их разработки и т.д.

Учитывая роль прогнозов для принятия управленческих решений вообще и решений в области государственного планирования в частности, следует признать, что правовой акт, устанавливающий основы государственного планирования, должен учитывать необходимость обоснованности планов социально-экономического развития на прогностических данных. Однако Положение не содержит ни одной нормы, устанавливающей необходимость и порядок учета в плановых и прогнозных документах Санкт-Петербурга данных прогнозов РФ и программ социально-экономического развития РФ, направлений общефедеральной политики и политики Федерации в отношении регионов.

2. Положение устанавливает связь бюджета только с перспективным финансовым планом и ежегодным посланием губернатора. Однако эти документы, в свою очередь, не соотнесены с иными правовыми актами системы государственного планирования Санкт-Петербурга. Образно говоря, отсутствует механизм «превращения» по-

<sup>1</sup> В ред. постановлений правительства Санкт-Петербурга от 26.04.2005. № 553 и от 24.05.2006. № 637.



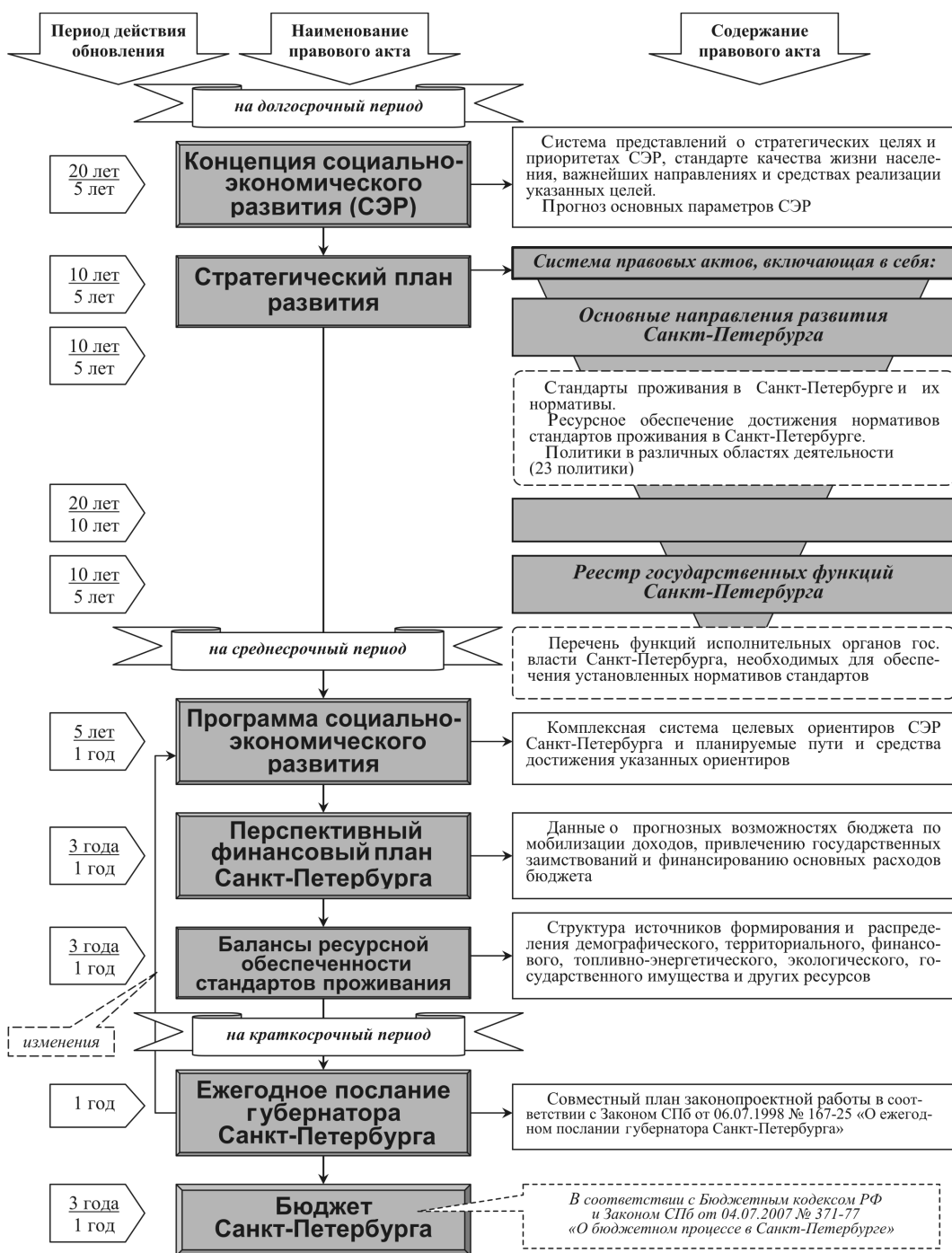


Рис. 1. Система государственного планирования в Санкт-Петербурге

ставленных целей в расходные обязательства Санкт-Петербурга и соответственно в реальные результаты.

3. В соответствии с Положением внесение изменений в правовые акты, составляющие Стратегический план, осуществляется согласно положениям ежегодного Послания губернатора. Однако Стратегический план разрабатывается на 10 лет и обновляется раз в 5 лет, а Послание вносится ежегодно. При этом ни Законом Санкт-Петербурга «О ежегодном Послании губернатора Санкт-Петербурга», ни Положением,

ни каким-либо иным правовым актом не установлены пределы, в которых допускается изменение Стратегического плана Посланием губернатора. Таким образом, обнаруживается несоответствие между заявленным 5-летним периодом обновления Стратегического плана и возможностью ежегодного внесения в него изменений. Вследствие вышеизложенного Стратегический план – как документ планирования на долгосрочную перспективу – фактически утрачивает свою актуальность гораздо ранее периода, на который он разрабатывается, и даже ранее наступления срока обновления.

Из приведенного примера вовсе не следует вывод о недостоверности бюджета Санкт-Петербурга. Вывод другой: необходим закон Санкт-Петербурга, который устанавливал бы основы государственного прогнозирования и планирования в Санкт-Петербурге, а уже в соответствии с ним и должны приниматься документы, регулирующие иные вопросы. В частности, такие, как порядок осуществления деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования, включая бюджетное планирование, порядок выполнения бюджетных расчетов, порядок оценки бюджетных показателей и др.

### **Некоторые частные проблемы финансового контроля**

С ростом объемов финансовых средств, аккумулируемых государством для удовлетворения общественных потребностей, возрастает их социальная роль, а также объем и значимость деятельности по контролю за использованием этих ресурсов на благо общества (Органы финансового контроля в субъектах Российской Федерации: статус, финансирование, технологии контрольной деятельности, 2006). Как отмечают специалисты, нормой и принципом демократической власти является самоконтроль и контроль общества над ее деятельностью (Степашин, Двуреченских, Чегринцев, Чернавин, 2005).

Президент РФ В.В. Путин в Бюджетном послании Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2008–2010 гг. характеризовал систему контроля как составную часть эффективной системы управления государственными финансами. Тем не менее, по его словам, финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

Существующие контрольно-счетные органы традиционно уделяют основное внимание финансовому контролю в его «техническом смысле», т.е. исключительно в плане определения законности расходов и соответствия их принятому бюджету. Формально установление принципов формирования и деятельности контрольных органов субъектов Федерации отдано на усмотрение органов государственной власти самих субъектов Федерации. Объем норм федерального законодательства, регулирующих этот вопрос, сведен к минимуму. Тем не менее эволюция задач, стоящих перед органами государственного контроля, необходимость их активного участия в реализации административной и бюджетной реформ требуют соответствующего изменения законодательства субъектов Федерации. Так, сопоставление норм Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Закона Санкт-Петербурга от 26 апреля 1995 г. № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» иллюстрирует не только их «технологические» различия (Органы финансового контроля... 2006). Принципиальным моментом, из которого проистекают все остальные различия, является изначально различное определение статуса того или иного контрольного органа. Уместно еще раз вспомнить, что БК РФ относит контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления к органам государственного или муниципального финансового контроля и включает их в число участников бюджетного процесса. Однако, к примеру, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга (далее – КСП) является структурным подразделением Законодательного собрания Санкт-Петербурга, а не самостоятельным органом государственного финансового контроля.

Председатель Контрольно-счетной палаты Москвы В.А. Двуреченских полагает, что необходимо обеспечить создание именно системы государственного финансового контроля, которая включала бы в себя следующие системообразующие институциональные элементы:

- органы внешнего аудита;
- органы внутреннего аудита;
- органы надзора за законностью в области публичных финансов (Двуреченских, 2006).

Контрольно-счетные органы должны осуществлять внешний аудит бюджетов, внутриведомственные контрольные организации в органах исполнительной власти – внутренний аудит бюджетных средств, а функции по надзору за деятельностью органов исполнительной власти всех уровней – федеральные органы (Федеральное казначейство и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора).

Само содержание термина «аудит» вызывает немало споров. Например, ст. 1 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудиторская деятельность определена как предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. В то же время в БК РФ термин «аудит» употребляется в несколько ином контексте. Так, согласно ст. 265 БК РФ контроль законодательных (представительных) органов, представительных органов местного самоуправления предусматривает их право, в числе прочего, на создание собственных контрольных органов – Счетной палаты РФ, контрольных палат, иных контрольных органов законодательных (представительных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления – для проведения внешнего аудита бюджетов. Статья 157 БК РФ определяет следующие основные направления деятельности по осуществлению внешнего аудита бюджетов: контроль за исполнением соответствующих бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проведение экспертизы проектов бюджетов, целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства.

### Аудит эффективности

По мнению Б.А. Райзберга, анализ и оценка эффективности государственного управления в России, управление стоимостью и эффективностью использования государственных и негосударственных активов относятся к числу крайне мало исследованных, нуждающихся в углубленной разработке (Райзберг, 2006). В этой связи в последнее время российские специалисты в области финансового контроля все чаще говорят о необходимости широкого введения в практику аудита эффективности (Саунин, 2004; Рябухин, 2004; Степашин, Двуреченских, Чегринцев, Чернавин, 2005; Степашин, 2006; Иванова, Мельник, Шлейников, 2007; Двуреченских, 2006). Условием применения такого аудита является наличие (как минимум): 1) строго поставленных целей; 2) измеримости результатов. Как считает С.В. Степашин, «...методы современного аудита эффективности позволяют нам достаточно четко определить, были ли произведенные бюджетные затраты эффективными, результативными и экономичными. Достигнута ли цель реформы или конкретной программы. И если нет, то почему?».

Таким образом, обязательным этапом аудита эффективности является разработка органами публичной власти:

- мер, направленных на усиление позитивных и ослабление негативных факторов, влияющих на достижение поставленной цели<sup>1</sup>;
- индикаторов (Бородкин, Айвазян, 2006), свидетельствующих о степени реализации цели.

Следует отметить, что в российском законодательстве не определены сами термины «аудит эффективности» и «финансовый аудит». Поэтому представляется весьма актуальной разработка единой концепции законодательного обеспечения деятельнос-

<sup>1</sup> Например, в рамках SWOT-анализа публично-правового образования.

ти контрольно-счетных органов, которая могла бы стать моделью для совершенствования соответствующих законов во всех субъектах Федерации. Характерно, что аудит эффективности не отменяет традиционного финансового аудита и не умаляет его значение. Это два самостоятельных вида бюджетного контроля, различия между которыми приведены ниже (Саунин, 2004).

Область сопоставления	Финансовый аудит	Аудит эффективности
Задачи	Определение правильности ведения, полноты учета и отчетности, законности и целевого использования государственных средств	Определение эффективности, продуктивности, экономности и результативности использования государственных средств
Предмет	Финансовые документы и отчетность участников бюджетного процесса	Деятельность участников бюджетного процесса в ходе использования государственных средств (выполнение функций, реализация программ) и результаты этой деятельности
Методы	Документальная и фактическая проверка операций с государственными средствами, а также их отражение в бухгалтерской и финансовой отчетности	Анализ методов организации, конкретных ситуаций, результатов работы объектов проверки на основе критериев оценки эффективности
Отчет	Стандартизованная форма, содержащая выводы на основе финансовых документов и перечень выявленных нарушений	Документ дискуссионного характера, содержащий выводы на основе различных аргументов, в том числе социологической информации, и рекомендации

Из приведенного сравнения следует, что финансовый аудит, в отличие от аудита эффективности, является достаточно формализованной процедурой. Напротив, аудит эффективности, основанный в значительной степени на аналитических процедурах, носит более широкий и открытый для суждения и толкования характер. Оба вида аудита могут проводиться как самостоятельно, так и одновременно, в рамках одной проверки.

В последние годы опубликовано много научных работ, посвященных системе Balanced Scorecard (BSC) (Внедрение..., 2005) – «сбалансированной системе показателей», хотя сердцевину системы BSC составляют не показатели, а цели. По своей сути и содержанию система BSC весьма близка к понятию «аудит эффективности».

Таким образом, необходимость внедрения аудита эффективности в систему государственного финансового контроля обусловлена следующими факторами:

– создается система государственного финансового контроля, адекватная современным требованиям;

– аудит эффективности в условиях ограниченных ресурсов дает возможность не только оценить степень эффективности использования средств, но и определить необходимые меры по ее повышению;

– результаты аудита эффективности позволяют сделать бюджет прозрачным и достоверным, что открывает гражданам новые возможности для общественного участия в бюджетном процессе.

### Источники

- Большой толковый словарь русского языка / авт.-сост. А. Н. Чехомоненко. Минск, 2002.  
 Бородин Ф.М., Айвазян С.А. Социальные индикаторы. М., 2006.  
 Васильева Н.В., Доманевская Е.П., Кирсанов С.А., Малолеткин В.А., Ошурков А.Т. Муниципальные услуги: путь к эффективности. СПб., 2001.  
 Внедрение сбалансированной системы показателей / пер. с нем. М., 2005.  
 Двуреченских В.А. Проблемы теории и методологии внешнего аудита бюджетов // Начала государственного аудита / под общ. ред. В.А. Двуреченских. М., 2006.  
 Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике: учеб. пособие / под ред. С.И. Гайдаржи. М., 2007.

*Кирсанов С.А., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М.* Инновационные технологии предоставления муниципальных услуг // Практика муниципального управления. 2007. № 5. С. 26–31.

*Лаптев С.А., Михайлов И.П., Музыченко А.С., Овчинников В.А., Ошурков А.Т.* Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / под ред. И.П. Михайлова. СПб., 2006.

*Мэнинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. М., 2003.

Органы финансового контроля в субъектах Российской Федерации: статус, финансирование, технологии контрольной деятельности / Доманевская Е.П., Лаптев С.А., Михайлов И.П., Никифоров О.Н., Ошурков А.Т., Перекрест В.Т., Перекрест И.В. СПб., 2006.

*Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс. М., 2005.

*Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2006.

*Рябухин С.Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М., 2004.

*Саунин А.Н.* Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. М., 2004.

Словарь синонимов русского языка / под ред. А.П. Евгеньевой. М., 2001.

*Степашин С.В.* Конституционный аудит. М., 2006.

*Степашин С.В.* Пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации в условиях стратегического и среднесрочного бюджетного планирования // Материалы 10-й Всероссийской конференции Ассоциации контрольно-счетных органов РФ. Москва, 17 апреля 2007 г. М., 2007.

*Степашин С.В., Двуреченских В.А., Чегринец Е.А., Чернавин Ю.А.* Власть – Демократия – Контроль. М., 2005.

Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / под ред. И.П. Михайлова. СПб., 2006.