



А. Н. Михалкин

**СПОСОБЫ ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПО ИХ ФИНАНСИРОВАНИЮ**

Освещаются вопросы финансирования приоритетных национальных проектов в Российской Федерации и в Калининградской области. Содержится анализ создания и реализации программ; рассматриваются вопросы правового регулирования, особенности финансирования и реализации программ в Калининградской области с учетом ее полуанклавного положения; пути совершенствования финансирования и реализации программ в правовом и процессуальном плане.

In the article questions of financing of priority national projects in the Russian Federation and in the Kaliningrad region are taken up. The article contains the analysis of creation and realization of the above-stated programs, considers legal regulation questions, mentions features of financing and realization of programs in the Kaliningrad region, with allowance for enclave area positions. Ways of perfection of financing and realization of programs to the legal and remedial plan are considered

Ключевые слова: приоритетные национальные проекты, бюджетное финансирование, бюджетное обязательство.

Key words: priority national projects, budget financing, budget obligation.

Реализация приоритетных национальных проектов, как и других социальных проектов-программ, требует серьезной корректировки как планов деятельности государственных органов, так и правовых основ их финансирования. Предопределяется данная корректировка результатами, получаемыми в процессе реализации проектов.

Вместе с тем результативность бюджетных расходов – достаточно сложная, хотя и одновременно необходимая составляющая выявления и обоснования путей и способов совершенствования нормативно-правовой базы по финансированию социально значимых проектов-программ в стране и самого процесса бюджетного финансирования приоритетных проектов.

Многие исследователи [4, с. 344–345; 5, с. 74–75, 119–120, 189–190] отмечают, что интегральным показателем «результативности предоставления бюджетных услуг»¹ является *степень удовлетворённости гражданами страны качеством и содержанием тех услуг, которые им предоставляет социальная организация, в том числе и государственные органы. Оценка «результативности предоставления бюджетных услуг» должна включать в себя:*

– соответствие оцениваемой деятельности основным целям и задачам государственной или муниципальной политики;

– удовлетворенность граждан качеством и содержанием предоставляемых им услуг и др.

В России, в том числе в Калининградской области, учет этих показателей является первостепенным. Ведь результаты реализации приоритетных национальных проектов не совсем и не полностью удовлетворяют граждан. Показателен ряд фактов, свидетельствующих о неблагоприятном положении дел в этой сфере. Так, в России уровень бюджетного образования доведён до самой низкой отметки в Европе – ниже 40% (для сравнения: в Германии и Франции объём бюджетного образования превышает 90%) [8, с. 5]. Нельзя позитивно оценить и положение с приобретением жилья молодыми семьями, ведь выплата по ссуде составляет полуторную или даже двойную цену за покупаемую квартиру [9]. Аналогично складывается ситуация и с реализацией приоритетного национального проекта «Здоровье», так как российский опыт предоставления медицинским учреждениям права оказания населению платных услуг свидетельствует о том, что платные услуги достаточно быстро вытесняют бесплатные, и для потребителя получение услуг на бесплатной основе становится крайне затруднительным [4, с. 344].

¹ *Результативность предоставления бюджетных услуг – показатель, определяющий степень соответствия предоставленной бюджетной услуги установленным стандартам качества; как правило, он отражает мнение граждан о содержании предоставленной конкретной организацией услуги.*



Сегодня стало очевидным, что требуется совершенствование бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов и в целом общенациональных социально ориентированных проектов-программ в *двух* аспектах: *процессуальном* и *правовом*. Содержательно они имеют разное наполнение и отличаются друг от друга.

Процессуальное совершенствование бюджетного финансирования общенациональных проектов применительно к Калининградской области требует формирования *новых качественных* межбюджетных отношений, создания *эффективного и оперативного* обеспечения информацией и коммуникацией этого процесса, а также поиска *методов повышения* результативности бюджетных расходов как в России, так и в других странах, которые рассматривают себя как социально ориентированные, с целью привлечения их опыта использования бюджетного финансирования социальных проектов.

Для рассмотрения *правового* совершенствования бюджетного финансирования и последующего обоснования рекомендаций по изменению законодательства Российской Федерации на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации необходимо уточнить содержание понятий «*финансовое обязательство*» и «*бюджетное обязательство*» государственных органов перед гражданами.

Совершенствование *процесса* финансирования общенациональных проектов применительно к Калининградской области является одним из направлений *обеспечения* разработки проектов бюджетов приоритетных национальных проектов *информацией* о том, что необходимо сделать и чего достичь, а также тех законодательных инициативах, которые планируется реализовать для создания нормативно-правовой основы деятельности государственных и негосударственных учреждений и организаций по реализации намеченных планов.

Конечно, нельзя не отметить того факта, что в Российской Федерации объём и содержание требуемого информационно-нормативного обеспечения разработки бюджета достаточно полно регламентировано в Бюджетном кодексе, где определены виды информации прогнозно-стратегического и оперативного характера. Аналогичные положения зафиксированы в законах большинства субъектов Российской Федерации и во многих документах муниципальных образований.

Вместе с тем применительно к национальным проектам в субъектах Российской Федерации требований к составлению бюджетного финансирования в Бюджетном кодексе страны нет. Фактически такая информация может и должна быть взята только из результатов оценки эффективности использования бюджетных средств по тому или иному проекту за предыдущий период времени, если такая оценка в субъекте РФ осуществляется в соответствии с законом и по факту реального мониторинга. Следовательно, необходимо выработать конкретные критерии оценки результатов осуществления этих проектов и организовать мониторинг изучения этих результатов.

Стоит также упомянуть, что на практике чаще всего перечень информационных материалов существенно расширяют. Пример таких расширительных информационных материалов – информация прогнозно-стратегического характера. Она становится необходимой потому, что нацеленность бюджетов приоритетных национальных проектов требует согласования идеологии и параметров бюджета со стратегическими намерениями государства.

По Калининградской области такая информация должна представлять собой *обобщения по корректировке* финансового плана с учётом показателей уточнённого среднесрочного прогноза социального развития в целом Российской Федерации и области как ее субъекта, и «горизонты» достижений должны *сдвигаться* на год вперёд.

Так, важнейшим информационным основанием бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов выступают *параметры бюджетной обеспеченности на душу населения*. По сути, это стоимость предоставления государственных услуг на одного человека по тому или иному приоритетному национальному проекту.

Применительно к Калининградской области обозначенная нами информация позволит достаточно чётко выявить степень «привязанности» населения к федеральным бюджетным средствам по конкретному проекту и то, в какой степени эти средства могут способствовать разрешению той или иной социальной проблемы.

Таким образом, включив данную информацию в процесс бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов, мы решаем стратегическую общероссийскую задачу по реструктуризации социальных обязательств государства перед населением конкретного субъекта – Калининградской области – и одновременно формулируем путь процессуального совершенствования бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов.



Правда, в действительности возникает проблема получения такой информации. Хотя официальные статистические структуры и стали регионализироваться и социализироваться, переходя при этом на необходимые для бюджетного планирования стандарты, но появились проблемы коммерциализации обследований, стала исключаться из системы статистического учёта бюджетная и налоговая статистическая информация, сосредоточенная в «ведомственном портфеле» Министерства финансов Российской Федерации [6, с. 331].

Всё это предопределяет потребность создания в Калининградской области модернизированной статистической базы информационного обеспечения бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов, в том числе и на базе регионального мониторинга.

Необходимо также реально использовать *программно-целевое бюджетирование*. Это один из методов организации бюджетного процесса, в рамках которого планирование бюджета, в том числе и определение лимитов финансирования получателей бюджетных средств, осуществляется на основе оценок результативности предоставления бюджетных услуг.

В юридическом аспекте такой процесс бюджетирования означает предоставление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает гражданину и обществу наиболее эффективный выбор.

Инструментом оценки результатов данного подхода может быть только *мониторинг результативности предоставления бюджетных услуг*. По своему содержанию он представляет собой совокупность мероприятий, позволяющих определить соответствие деятельности финансируемой из бюджета организации её основным целям и задачам. В этом, по сути, и содержится показатель эффективности используемых организацией средств.

Правда, следует признать, что пока ещё нет научно разработанного алгоритма, позволяющего чётко определить зависимость индикатора результативности от уровня расходов. Например, такой показатель-индикатор, как сокращение младенческой смертности, на первый взгляд должен служить интегральной характеристикой качества услуг здравоохранения. Вместе с тем проведенные исследования демонстрируют, что этот показатель зависит от множества факторов, среди которых расходы на финансирование здравоохранения не являются определяющими. Так, корреляция между расходами на здравоохранение и уровнем младенческой смертности в различных субъектах Российской Федерации практически отсутствует [3, с. 418].

Вместе с тем ориентация на мнение потребителей, граждан страны о качестве бюджетных услуг, которое должно учитываться при принятии бюджетных решений, на наш взгляд, в значительной степени может решить задачи результативности и эффективности функционирования приоритетных национальных проектов не только в Калининградской области, но и в стране. И это в определённой мере позволит решить проблему рационального использования бюджетных средств.

Параллельно можно решить и вопросы обеспечения «прозрачности» бюджета и вовлечения населения в бюджетный процесс. Ведь если мнение граждан о качестве тех или иных финансируемых через бюджет социальных проектов-программ станет учитываться при составлении проекта бюджета на предстоящий год или несколько лет, это будет наилучшей формой диалога народа и власти. Это станет инструментом, который не только обеспечит прозрачность бюджетного финансирования, но и повысит активность граждан в реализации данных проектов, создаст «народный» контроль за расходованием бюджетных денег, финансами страны.

Сегодня размеры бюджетного финансирования таких социальных проектов-программ, как приоритетные национальные проекты, определяются в основном «волевым» решением государственных органов власти, в том числе законодательной и исполнительной властей Калининградской области.

Однако стоит отметить, что осознание необходимости оценивать результативность бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов уже проявляется. Так, в своём Послании 2007 г. Президент России, отмечая повышение выделения бюджетных средств на ПНП «Жильё», сказал: «Рассчитываю на контроль со стороны средств массовой информации, общественности. При этом подчеркну: ответственность с органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления никто не снимает» [7].

Помимо всего прочего нужно вспомнить, что в Концепции государственной бюджетной политики в области расходов говорится: «Основные принципы, на которых должна строиться эффективная бюджетная политика, включают в себя... ориентацию бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов» [4, с. 345].



Конечно, данная процедура должна осуществляться на основе мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов. Такой мониторинг предполагает регулярный сбор информации о результатах деятельности административных органов, учреждений и организаций, представляющих бюджетные услуги, и распределение бюджетных средств между теми структурами, которые осуществляют реализацию приоритетных национальных проектов, в зависимости от достигнутых результатов. Однако здесь возникает вопрос о показателях, по которым нужно оценивать результаты деятельности бюджетополучателей. В России на данный момент действуют так называемые «объёмные показатели», но по ним оценить результативность практически невозможно.

Эту проблему может решить определение конечной цели по каждому приоритетному или иному социально значимому проекту. Выраженные в количественных параметрах, данные цели и будут представлять собой *конечные результаты* бюджетных проектов.

К ним можно отнести и показатели, которые выработала ООН: IQ, качество жизни, продолжительность жизни, уверенность в завтрашнем дне.

Конечно, внедрение бюджетного планирования на основе данных мониторинга результативности сопряжено с рядом трудностей. Одна из них то, что для такого перехода необходимо реформировать и принцип управления в государственном секторе. Он *потребуется* активизации и использования *инициативы* на местах.

Внедрение бюджетного планирования на основании данных мониторинга результативности также *вызовет перераспределение ответственности* между органами власти, что для кадров государственных органов является непростой задачей, хотя в условиях Калининградской области это сделать по факту её статуса необходимо.

Внедрение бюджетного планирования на основании данных мониторинга результативности *потребуется выбрать* соответствующий институт, который будет разрабатывать индикаторы социально-экономической результативности деятельности получателей бюджетных средств. Так как в большинстве случаев при бюджетном финансировании бюджетополучателей, индикаторы результативности разрабатывают сами получатели бюджетных средств. В таком положении дел есть смысл, т.к. лучше получателя никто другой не знает предмет и цель расходование средств. Однако, когда речь идёт о приоритетных национальных проектах, то здесь за индикаторы должно отвечать Правительство страны.

В любом случае использование программно-целевого бюджетирования позволит повысить качество исполнения приоритетных проектов в Калининградской области, сделает более эффективными и результативными бюджетные расходы, будет способствовать внедрению среднесрочного социального планирования, поднимет качество управленческой информации при принятии решений, сделает бюджетное финансирование более прозрачным и заинтересует население в реализации соответствующих проектов.

С точки зрения интересов Правительства и общества, использование программно-целевого бюджетирования в Калининградской области будет своеобразным пилотажным экспериментом, той частью общественной практики, которая позволит признать данный подход как достойный к исполнению, или вскроет непреодолимые проблемы, не позволяющие его использовать в целом в стране.

Что же касается того, что относится к *правовому* совершенствованию бюджетного финансирования, то изначально определимся с понятиями «*бюджетное обязательство*», «*финансовое обязательство*».

В словарях данные понятия определяются несколько тавтологично. Так, «Справочник официальных определений и терминов по экономике и финансам» определяет финансовые обязательства как «обязательные платежи, расчёты, обусловленные финансово-договорными отношениями».

В данном определении финансовые обязательства практически определяются понятиями, которые практически являются синонимами. В связи с этим, данное определение требует уточнения, хотя в нём есть рациональное звено. Оно заключено в том, что финансовые обязательства соотносятся с финансовыми отношениями, что в плане выделения в них социальной составляющей предполагает ответственность сторон друг перед другом, обусловленную статусом субъектов и их социальными ролями.

Словарь «Бухгалтерский учёт, налоги, хозяйственное право» трактует финансовые обязательства как «кредиторскую задолженность, кредиты банков, займы и резервы» [1], обуславливая это определение методическими указаниями по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утверждёнными Приказом Министра финансов РФ от 13.06 1995.



Что же касается бюджетных обязательств, то они имеют юридическое закрепление в Бюджетном Кодексе Российской Федерации. В нём зафиксировано, что «бюджетное обязательство – это признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность расходования средств соответствующего бюджета в течение определённого срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью» [2, ст. 222].

Как видим, в данном определении интересующего нас понятия также допущена ошибка, которая называется тавтологией.

Примерно в таком же аспекте определяется бюджетное обязательство и в словаре «Экономика и финансы». В нём сказано: «бюджетное обязательство – признанная органом, исполняющим бюджет, обязанность совершать расходование средств соответствующего бюджета в течение определённого срока».

Как видим, обращение к словарям не позволяет достаточно полно и всесторонне определить содержание данных понятий. Реальную возможность этому предоставляет обращение к такому аспекту нашей жизнедеятельности как дисциплина и финансовая дисциплина.

Именно поэтому, по мнению автора, *финансовое обязательство* представляет собой сочетание внутренней и внешней установки, принуждения субъекта социальной деятельности на исполнение им своих социальных функций в соответствии с его социальным или иным статусом, но в оценке этой деятельности по конечному результату, как показателю достижения его функциональной цели.

Следовательно, *бюджетное обязательство* можно трактовать как совокупность внутренних и внешних установок, требований, принуждений на исполнение органами государственной власти таких финансовых действий и операций, которые обеспечивают получения бюджетополучателями результатов, которые закреплены в бюджете как цель финансирования.

Бюджетное обязательство может включать в себя финансовое обязательство, если субъект исполнения социальных функций в общество основывает свою деятельность именно на бюджетных финансах, а может быть и так, что финансовое обязательство никак не связано с бюджетным, когда действия субъекта финансовых отношений никаким образом не связаны с бюджетом.

Возможен вариант сочетания внебюджетного и бюджетного обеспечения субъекта финансами, что предопределяет появление «смешанной» структуры финансового обязательства.

Конечно, как финансовое, так и бюджетное обязательства могут и должны быть зафиксированы в нормах финансового права. Пока существуют юридические отношения в государстве, они обязаны данные обязательства отслеживать, контролировать и этим обеспечивать статус правосубъектов.

Очевидно, что гражданин страны как налогоплательщик не перестаёт быть субъектом финансовых правоотношений. Он не только заинтересован в сохранении своей части собственности и защите её, но также заинтересован и в том, чтобы государство в лице его органов отчитывалось перед ним в эффективности используемых, у него изъятых и для него направленных, бюджетных средств.

И в этом должно проявлять себя финансовое право. Проявлять в том, чтобы любой субъект финансового права, в том числе и гражданин страны, действовал в собственных интересах.

Более того, *важно*, чтобы степень удовлетворения этих интересов как в отношении государства, при взимании налогов, так и в отношении граждан, при бюджетном финансировании одинаково строго защищалась судебной властью, обеспечивая, при этом, права и свободы граждан, закреплённые в Конституции Российской Федерации.

Наличие этих норм будет являться также показателем того, что в стране наличествует эффективное государственное и муниципальное управление, что общенациональные программы являются не декларацией, а показателем наличия в стране социально ориентированного или подлинно социального государства.

В целом, обобщая осуществлённое нами рассмотрение некоторых правовых аспектов совершенствования бюджетного финансирования приоритетных национальных проектов, позволяет нам в качестве правовых рекомендаций предложить следующие *предложения*:²

Во-первых, необходимо чётко *персонифицировать* бюджетное финансирование общенациональных проектов, в том числе и приоритетных, по результатам их воплощения в действительность, на конкретные *органы* государства и конкретных *представителей* органов

² Автор обращает внимание на тот факт, что речь идёт о предложениях, которые дополняют действия Счётной палаты Российской Федерации.



государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. И в первую очередь, на государственные органы Калининградской области.

Более того, данная процедура должна преследовать цель перевода обязательств и права в совокупность «равных» взаимоотношений государственной власти и граждан, как источника этой власти.

Во-вторых, следует закрепить законодательно возможность права граждан контролировать адресность и результативность действий органов власти по «материализации» финансовых средств, направленных через бюджет на финансирование общенациональных программ, в том числе и приоритетных национальных проектов.

В-третьих, необходимо законодательно, в процессуальном аспекте, закрепить возможность граждан защищать их нарушенные права в судебной процедуре по факту неэффективности полученных результатов от реализации приоритетных национальных проектов.

Персонификация потенциального правонарушителя в лице органов исполнительной государственной власти, очевидно, является элементов правового опосредствования финансовых отношений при бюджетном финансировании общенациональных социально ориентированных проектов-программ.

Особого внимания требует вопрос о *переходе* отношений Калининградской области с Европейским союзом и входящими в него странами на договорные отношения, где область будет представлять себя как субъект РФ.

Логически из рассмотренного следует, что Федеральное собрание РФ должно придать Калининградской области статус особого субъекта России, предусмотрев при этом:

– придание Калининградской области статуса полуанклавной территории, на которой действует Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»;

– проведение административно-территориальной реформы в области с укрупнением муниципальных образований и упрочением вертикали власти при одновременном усилении самостоятельности и финансовой базы органов местного самоуправления;

– федеральное руководство Федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», с учетом проблем, возникающих в связи с движением ЕС на восток и вступлением России в ВТО;

– федеральное финансирование связанных с расширением ЕС дополнительных затрат населения, предприятий и организаций области;

– создание регионального страхового фонда с международным участием и федеральными гарантиями для страхования инвестиций в ОЭЗ;

– создание совета по проблемам Калининградской области при Президенте РФ или Совете безопасности РФ.

Совместное ведение представляет собой непрерывный процесс согласованной законодательной и иной нормотворческой деятельности Федерации и ее субъектов, а также самостоятельные решения и практические действия всех институтов и учреждений государственной власти, на уровне Федерации и ее субъектов, происходящие с учетом интересов и ценностей сторон.

Интегральным показателем результативности приоритетных национальных проектов является степень удовлетворенности гражданами страны качеством и содержанием тех услуг, которые им предоставляет социальная организация.

Список литературы

1. Бухгалтерский учёт, налоги, хозяйственное право: ловарь. М., 2006. С. 386.
2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации. Гл. 24. Ст. 222.
3. Гараджи М.Ю. Принципы прозрачности и подотчётности местной власти // Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / общ. ред. М. де Сильва. М., 2006. С.418.
4. Ковалевский А., Сучкова А. Программно-целевое бюджетирование как метод повышения результативности бюджетных расходов // Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / под ред. М. де Сильва, Г. Курляндской. М., 2006.
5. Ковалёва Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. М., 2007.
6. Лескин, В., Швецов, А. Бюджетное планирование: проблемы обеспечения информацией и нормативами // Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / под ред. М. де Сильва, Г. Курляндской. М., 2006. С.331.
7. Российская газета. Федеральный выпуск. 2007. №4353 от 27 апреля.
8. Сухомлин В.А. Пустое множество // Отечественные записки. 2008. №6. 6 марта С. 5.
9. Яковлев В. «Для развития строительной отрасли надо устранить надуманные преграды» // РИА «Новости». URL: <http://riarealty.ru/ru/article/12/2277.html> (дата обращения: 17.07.2010).



Об авторе

Михалкин А.Н. – аспирант кафедры финансового права Российской академии правосудия, e-mail: fafnir85@yandex.ru

Mikhalkin A.N., postgraduate student, Russian Academy of Justice, e-mail: fafnir85@yandex.ru