

Инвестиционные бюджетные расходы и отраслевые меры государственной поддержки: проблемы правового регулирования

Аннотация

В статье рассматривается проблематика и возможные направления совершенствования порядка и условий осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера, которые выступают источниками финансового обеспечения предусмотренных законодательством мер государственной поддержки отраслей экономики и опосредуют участие в экономической деятельности публично-правовых образований в качестве инвесторов (для получения прибыли и/или достижения иного полезного эффекта).

Ключевые слова:

меры государственной поддержки, бюджетные расходы, эффективность, государственные инвестиции, государственные программы, проектный подход

JEL: H54

В настоящее время вопросам предоставления мер государственной поддержки в различных отраслях экономики за счет бюджетных средств уделяется значительное внимание не только в научной, но и в практической сфере деятельности. Едва ли возможно представить себе область экономической и иной социальной активности, применительно к которой не была бы обоснована необходимость государственного содействия, чаще всего предполагающая прямые бюджетные расходы [1–6].

Вместе с тем, несмотря на существенное количество нормативно-правовых актов уровня федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, прямо содержащих какое-либо упоминание о «мерах государственной поддержки» в различных областях, а также колоссальный объем бюджетных расходов инвестиционного характера¹, выделяемых для их финансового обеспечения, такое понятие, как «меры государственной поддержки», до настоящего времени не имеет нормативного определения. В таких условиях данный термин используется в указанных нормативных актах произвольно, в различных значениях, но, как правило, в качестве обобщающего понятия, включающего в себя не только бюджетные, но и любые иные возможные механизмы государственного содействия, вплоть до декларативных².

¹ Для целей настоящей статьи в понятие бюджетных расходов инвестиционного характера включаются субсидии (ст. 78.1, 78.2, 79.1 БК РФ), бюджетные инвестиции (ст. 79 и 80 БК РФ), бюджетные ассигнования на осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 72 БК РФ), средства Фонда национального благосостояния, размещаемые в разрешенные финансовые активы (ст. 96.10, 96.11 БК РФ), государственные и муниципальные гарантии, предоставляемые в рамках оказания мер государственной поддержки (ст. 115 БК РФ).

² Например, в соответствии с Федеральным законом от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» к формам государственной поддержки кинематографии относятся в том числе «принятие законов и иных нормативных правовых актов в области кинематографии».

Иными словами, понятие «мер государственной поддержки» сегодня широко используется в законодательстве без его универсального определения и включает в себя широкий набор возможных действий со стороны государства и иных уполномоченных лиц, существенно различающийся как по кругу лиц, так и по сферам правоотношений.

Кроме того, действующее законодательство Российской Федерации изобилует значительным количеством норм, фактически направленных на оказание государственной поддержки, но прямо не называемых «мерами». Например, меры стимулирования деятельности в сфере промышленности³, механизмы субсидирования в области бюджетной компенсации недополученных доходов и затрат в области внутреннего водного⁴ и железнодорожного транспорта⁵, система финансового бюджетного обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог⁶, меры по развитию малого предпринимательства⁷ и т. д.

Таким образом, меры государственной поддержки могут рассматриваться в двух контекстах — как различные формы поддержки, предусматриваемые законодательством, или как конкретные бюджетные и иные расходы, финансово обеспечивающие реализацию этих форм. Например, «возмещение части затрат на уплату страховой премии» или «компенсация процентов по кредиту» — это форма государственной поддержки, а бюджетный расход, который выступает источником финансового обеспечения данной меры — предоставление субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам в рамках ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ). Или другой пример: форма государственной поддержки обозначена в законодательстве как «формирование спроса на инновационную продукцию»⁸, а используемый при этом и не называемый прямо бюджетный инструмент или расход — «осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд».

Анализ показывает, что несмотря на то, что формы (меры) государственной поддержки всегда именуется в законодательстве, конкретные используемые для их практической реализации бюджетные расходы, как правило, прямо не называются и скрыты. В очень редких случаях форма и инструмент (вид бюджетного расхода) совпадают.

В связи с этим представляется, что в рамках решения задачи совершенствования государственной инвестиционной политики необходимо упорядочивание и системное

³ В Федеральном законе от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» меры государственной поддержки названы «мерами стимулирования деятельности в сфере промышленности» — действиями правового, экономического и организационного характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, и направлены на достижение целей промышленной политики.

⁴ В Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ понятие мер государственной поддержки не используется, однако фактически предусматривается возможность субсидирования за счет бюджетных средств затрат или недополученных доходов в связи с оказанием услуг по перевозкам пассажиров и их багажа по транзитным, пригородным и местным маршрутам перевозок пассажиров.

⁵ В Федеральном законе от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» понятие «меры государственной поддержки» не используется, однако фактически предусматривается обязательность компенсации расходов и потерь в доходах ОАО «РЖД», а также бюджетное участие в проектировании, строительстве, реконструкции, приобретении и содержании объектов железнодорожного транспорта.

⁶ В Федеральном законе от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» понятие мер государственной поддержки заменено термином «финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог соответствующего значения» (глава 6).

⁷ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» хотя и не использует терминологию мер государственной поддержки, однако по существу содержит именно такие меры.

⁸ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

регулирование именно инструментов бюджетной поддержки (бюджетных расходов), а не форм, поскольку бюджетные расходы относительно универсальны и имеют количественно ограниченный характер (гл. 10 БК РФ). Формы же государственной поддержки отличаются бесконечным многообразием и едва ли поддаются исчерпывающему охвату, особенно принимая во внимание интенсивную динамику развития законодательства, порождающую их новые виды.

Несмотря на то что при оказании мер государственной поддержки используются различные виды бюджетных расходов, наиболее часто применяются субсидии в их различных видах, предусмотренных БК РФ. Зачастую в рамках оказания поддержки государство не использует механизм прямых бюджетных расходов, а соглашается на недополучение определенных доходов. В результате образуется особая группа инструментов поддержки, которые включают в себя не только бюджетные инструменты (например, отказ от ряда неналоговых доходов бюджета в пользу Фонда развития жилищного строительства)⁹, но также инструменты налогового и тарифного регулирования, прежде всего в части льгот и освобождения от обязательных сборов или платежей.

Ряд инструментов, например специальные налоговые режимы, упрощенный порядок учета и отчетности, особый режим проверок, контроля и надзора, имеют скорее организационный, чем финансовый характер, но тем не менее также относятся к мерам государственной поддержки, хотя в ряде случаев влекут за собой не бюджетные расходы, а недополученные бюджетные доходы, которые также следует рассматривать как расходы¹⁰.

Кроме того, некоторые из инструментов вообще оказывают скорее системно-структурное влияние на определенную сферу экономики, не имея при этом индивидуального адресата (например, создание общей инфраструктуры, «нефискальная» приватизация), хотя и влекут за собой осуществление бюджетных расходов или недополучение бюджетных доходов.

Наконец, ряд инструментов косвенного характера (например, закупки для государственных и муниципальных нужд) уже существуют в собственном правовом режиме, близком по своей сути к тому, который необходим и для иных видов государственной поддержки.

Одновременно с этим далеко не все меры государственной поддержки реализуются государством напрямую, например через бюджетное финансирование, субсидии,

⁹ В соответствии со ст. 41–42, 51 БК РФ из неналоговых доходов бюджетов исключаются:

— доходы от использования земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

— доходы от продажи имущества, в том числе земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

¹⁰ В соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р) одной из ключевых тенденций является формализация статуса «недополученных доходов» бюджета в результате предоставления налоговых льгот и оказания иной непрямофинансовой поддержки отдельным отраслям экономики как специального вида расходов бюджетной системы. Иными словами, предполагается, что предоставляемые налоговые льготы будут учитываться при оценке бюджетных расходов инвестиционного характера, а объем налоговых льгот приниматься во внимание при планировании и оценке эффективности бюджетных расходов, связанных с отдельными секторами экономики. Для этого предполагается не только нормативно закрепить статус «недополученных бюджетных доходов» в качестве специального вида «налоговых расходов» бюджетной системы, но и создать систему учета таких расходов для целей последующей формализации процедур оценки их необходимости и эффективности.

гарантии, бюджетные кредиты, межбюджетные трансферты или бюджетные ассигнования главным распорядителям бюджетных средств. Определенная часть используемых инструментов поддержки реализуется «опосредованно» через различные квазигосударственные образования (учреждения, компании с государственным участием, институты развития и проч.), которые в силу отсутствия или меньшего количества присущих им публично-правовых ограничений обладают более широким набором возможностей.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Особое место в части «опосредованного» оказания мер государственной поддержки и осуществления инвестиционных бюджетных расходов занимают государственные и муниципальные программы, поскольку они не только сами по себе являются инструментом, но и одновременно могут включать в себя фактически любые доступные в настоящее время виды бюджетных расходов, представляя собой своего рода «матрешку» инструментов государственного содействия. На практике это чаще всего порождает бессмысленные и невостребованные в контексте экономического роста бюджетные траты, а также приводит к смешению целей, содержания мероприятий государственных и муниципальных программ и способов их достижения. О несовершенстве государственных и муниципальных программ как в контексте бюджетных расходов, так и с точки зрения оказания мер государственной поддержки лишь фрагментарно упоминается в ряде программно-стратегических федеральных документов в области бюджетной политики и в научной литературе. Так, например, М. А. Смирнов выделяет следующие общие проблемы государственных программ:

- программы, как правило, не содержат явной формализованной цели, либо цели неконкретны и слабо соотносятся с выделенными задачами;
- программы являются несистемными документами, т. к. не предусматривают синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий;
- в программах отсутствует обоснование состава мероприятий, объемов их финансирования;
- приведенные целевые индикаторы недостаточно обоснованы, а их количество избыточно;
- индикаторы не имеют управленческого смысла, т. к. программами не предусматривается ни ответственности за недостижение целевых индикаторов, ни корректирующих действий при различных сценариях развития плановых мероприятий;
- программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения;
- механизм реализации программ не формализован и т. д. [7].

Аналогичным образом в докладе Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета»¹¹ отмечается низкое качество государственных программ, которое негативным образом сказывается на эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в соответствующих сферах регулирования и расходов федерального бюджета. В частности, среди недостатков государственных программ в докладе отмечается:

- невозможность реально оценить достижение запланированных результатов государственной политики в соответствующих сферах на основе показателей государственных программ, поскольку показатели и их значения устанавливаются самими ответственными

¹¹ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf.

исполнителями, что позволяет им выбирать наиболее «удобные» показатели (манипулируемые либо имеющие заранее очевидную динамику, не зависящую от качества реализации государственной программы), а также задавать «комфортные» значения данных индикаторов;

— выделение в некоторых государственных программах подпрограмм, содержащих бюджетные инвестиционные расходы, направленные на достижение целей иных государственных программ;

— наличие случаев выделения отдельных подпрограмм, дублирующих направления реализации иных подпрограмм;

— практически полное отсутствие в государственных программах иных, кроме прямых, расходов федерального бюджета, инструментов реализации государственной политики в соответствующих сферах¹²;

— неоптимальная система отчетности по государственным программам и формальный характер оценки их эффективности, при том что действующая отчетность по государственным программам не в полной мере отражает оценку эффективности бюджетных расходов, направляемых на их реализацию¹³;

— практически полное отсутствие использования результатов оценки эффективности государственных программ при их корректировке и в бюджетном планировании, несмотря на наличие соответствующих норм в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Следствием сложившейся практики являются:

1) постоянный пересмотр параметров государственных программ как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе;

2) нереалистичность параметров утвержденных государственных программ;

3) постоянно заявляемая потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Добавим к этому, что порядок разработки государственных программ и, следовательно, наполнения их мероприятиями имеет собственную подзаконную регламентацию (иногда, впрочем, отчасти связанную с отрывочными требованиями федеральных законов по необходимому содержанию программ) и исходит из права ответственных исполнителей на фактически произвольное формирование состава мероприятий и отсутствия необходимости не только их вариативного выбора, но и сколько-нибудь существенного обоснования.

Несмотря на указанную проблематику, в научной литературе практически полностью доминирует точка зрения об эффективном характере государственных программ и осуществляемых по ним бюджетных расходов [8; 9].

ПРОЕКТНЫЙ ФОРМАТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ИНВЕСТИЦИОННОГО ХАРАКТЕРА

С нашей точки зрения, наиболее существенным недостатком осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера в рамках государственных программ является

¹² Большинство ответственных исполнителей не учитывают влияния на реализацию государственных программ налоговых льгот и иных регулятивных инструментов, не предполагающих выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета, либо не приводят в государственных программах информацию о таком влиянии. В то же время объем налоговых расходов либо выпадающих доходов федерального бюджета по иным основаниям (освобождениям) в целом по бюджетной системе составляет около 2 трлн руб.

¹³ В годовых отчетах оценка эффективности проводится самим ответственным исполнителем государственной программы. В результате такая оценка является субъективной и не позволяет в полной мере оценить эффективность реализации программы.

отсутствие в российском законодательстве обязательного требования в отношении проверки возможности/необходимости реализации соответствующих мероприятий в проектно-формате, который позволяет государству использовать преимущества, связанные с распределением рисков, ответственности, обязательств и расходов между публичным и частным партнером.

По мнению И. А. Соколова, несмотря на то что проектный подход к управлению бюджетными ресурсами становится все актуальнее, он развит еще меньше, чем уровень госпрограмм, и слабо формализован. Существует лишь методика анализа эффективности инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств, но и она грешит ориентацией на исполнительскую дисциплину и не позволяет оценить качество того или иного решения [10]. Так, в рамках сравнительно недавно организованной системы проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации предложения по приоритетным проектам (программам) разрабатываются и иницируются «федеральными органами исполнительной власти по собственной инициативе, а также в соответствии с поручениями и решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решениями президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, исходя из установленных параметров и приоритетов для формирования портфеля приоритетных проектов (программ)»¹⁴.

Иными словами, проверка возможности осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера в проектно-формате не является обязательной, основания для формирования предложений по осуществлению соответствующих расходов в данном формате ограничены решениями перечисленных выше органов¹⁵. При этом иные основания для осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера (в частности мероприятия государственных программ, опосредующие основной массив бюджетных расходов) свободны от таких требований и в проектной форме не реализуются.

ВЫБОР ВИДА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ИНВЕСТИЦИОННОГО ХАРАКТЕРА

Не менее важный недостаток формирующегося подхода к осуществлению бюджетных расходов инвестиционного характера в проектно-формате — практически полное отсутствие требований к проведению сравнительной оценки различных возможных вариантов финансового или иного обеспечения и их альтернативного выбора¹⁶. Как справедливо отмечает И. А. Соколов, несмотря на то что «всегда может быть несколько альтернативных вариантов движения из пункта А в пункт Б, в нашем случае — несколько сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки...», «переход от обоснования актуальности той или иной проблемы к обоснованию выбора мероприятия или видов расходов, используемых для ее решения, абсолютно непрозрачен» [10].

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (п. 8).

¹⁵ Предложения по приоритетным проектам (программам) могут подготавливаться в т. ч. по итогам проведения экспертно-аналитических мероприятий и инициироваться рабочими группами, специально формируемыми по решению президиума Совета или проектного комитета по соответствующему направлению. Предложения по приоритетным проектам (программам) могут инициироваться заинтересованными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями.

¹⁶ Исключением является сравнение объема совокупной нагрузки на бюджет (сравнение сценариев) при реализации проектов в формате государственно-частного партнерства или на основании государственного контракта на поставку товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, которое предусмотрено приказом Минэкономразвития России от 30.11.2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 при наличии решения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам или проектного комитета о целесообразности подготовки приоритетного проекта (программы) разработка и одобрение предложений по такому проекту не требуются и по соответствующему приоритетному проекту (программе) незамедлительно формируется паспорт. Иными словами, альтернативного выбора вида бюджетных расходов инвестиционного характера для финансового обеспечения мероприятий по проекту не происходит.

Вместе с тем в соответствии с Методическими рекомендациями¹⁷ следует описывать не менее двух альтернативных способов достижения целей проекта (программы) с указанием для каждого из способов основных результатов и перечня мероприятий проекта (программы), что безусловно является положительной тенденцией и соответствует лучшей мировой практике осуществления инвестиционных бюджетных расходов.

ОБОСНОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ИНВЕСТИЦИОННОГО ХАРАКТЕРА И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

Кроме того, к числу важнейших недостатков реализации бюджетных расходов инвестиционного характера следует отнести отсутствие надлежащей проверки их необходимости и соответствующего обоснования их осуществления.

В международной практике общепризнано¹⁸, что до того как будет принято решение о правительственном вмешательстве в той или иной форме, необходимо определить, существует ли в этом реальная потребность и отвечает ли это вмешательство национальным (общественным, публичным) интересам, а также должен ли этот вопрос решаться через правительственный сектор, а не с использованием рыночных механизмов. С учетом данных вопросов должно быть составлено резюме проекта, обосновывающее необходимость правительственного вмешательства, в том числе в форме осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера.

Базовое обоснование любого государственного вмешательства в форме оказания государственной поддержки подразумевает оценку экономической эффективности, включающую в себя ответы на вопросы: по каким причинам проблема не решается рыночными способами, превысят ли выгоды от вмешательства планируемые издержки и не приведет ли осуществление бюджетных расходов инвестиционного характера к сбою рыночных механизмов, включая искажение или угрозу искажения конкуренции.

В российской практике данная составляющая осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера реализована наиболее слабо. Формально обоснование бюджетных расходов инвестиционного характера осуществляется, однако его содержание полностью выхолощено и не подразумевает проведения тех оценок, которые согласно международной практике являются достаточными для государственного вмешательства в экономику. Как отмечает И. А. Соколов, «... стадия обоснованности того или иного решения в госпрограммах находится в "серой" зоне» [10].

Фактически из всей совокупности международно признанных процедур для оценки/обоснования необходимости осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера в российской практике имеет место лишь декларативная оценка перспективного влияния государственного экономического участия на конкурентную среду

¹⁷ Методические рекомендации по подготовке предложений по приоритетному проекту (программе), утв. Федеральным проектным офисом № 7955п-П6 от 20.12.2016 (<http://m.government.ru/news/24986/>).

¹⁸ *The Green Book: appraisal and evaluation in central government* (<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>).

(через малоиспользуемый инструмент выдачи антимонопольным органом согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции¹⁹) и проведение экспертных/общественных консультаций с теми, кого затрагивает будущий бюджетный расход (например, ст. 20 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при осуществлении государственных и муниципальных закупок предусмотрено их обязательное общественное обсуждение).

В концептуальном смысле участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований в инвестиционных отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами, хотя и допускается Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 124), однако вступает в известное противоречие с формально декларируемым отказом государства от задачи получения прибыли и осуществления для этого предпринимательской деятельности. Для целей сглаживания данного противоречия в части бюджетных расходов инвестиционного характера государственное участие в экономике имеет не столько традиционные инвестиционные черты, регулируемые гражданским правом, сколько административные, подчиненные бюджетному законодательству. Для оправдания широкого присутствия государства в российской экономике в качестве рыночного игрока (зачастую вопреки общественно значимым целям) используется институт доходов бюджетной системы в части неналоговых доходов, к которым в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации относятся в т. ч. доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, широкомасштабная инвестиционная политика Российской Федерации и ее субъектов строится не столько на адекватном обосновании необходимых причин государственного участия в экономике (общественное благо), сколько на предполагаемых последствиях реализации инвестиционных проектов (пополнение доходной части бюджета), а в тех случаях, когда о доходах речь не идет, необходимость инвестиционного участия объясняется тем обстоятельством, что «кроме государства этого никто не сделает». Нельзя сказать, что эта конструкция полностью оправдывает роль государства в качестве инвестора, тем более если принимать во внимание проблему колоссальных объемов государственного участия в российской экономике²⁰, высокой степени искажающего воздействия на конкуренцию, низкой эффективности и качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств. Используемая в российской бюджетной практике конструкция только формального обоснования необходимости бюджетных расходов инвестиционного характера ссылкой на возможные положительные последствия в будущем перманентно

¹⁹ В соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под государственными или муниципальными преференциями понимается предоставление соответствующими органами исполнительной власти отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий. Сводит на нет данный институт норма п. 3 ст. 19 данного закона, согласно которой предварительное согласие антимонопольного органа на предоставление преференции не требуется в случае, если она предоставляется на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя. Таким образом, в случаях государственных программ, утверждаемых соответствующим федеральным/региональным нормативным актом, оценка угрозы искажения конкуренции вследствие осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера не проводится.

²⁰ См. ФАС раскритиковала уровень присутствия государства в экономике России (<https://rg.ru/2016/03/01/fas-raskritikovala-uroven-prisutsviia-gosudarstva-v-ekonomike-rossii.html>).

создает временной разрыв между заявленными и полученными результатами и тем самым исключает возможность проверки первоначальных заявлений и реальных результатов, а значит, исключает какую-либо ответственность за их неэффективность.

Определенным шагом вперед в вопросах оценки эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера стала разработка и утверждение в 2014 г. специальной рабочей группой Критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов²¹. Несмотря на то что методика содержит в себе отдельные положительные моменты, соответствующие мировой практике (например, учет результатов, полученных в ходе проведения анализа эффективности бюджетных расходов, при формировании государственных программ и принятии управленческих решений), ее применение является рекомендательным, а содержание ориентировано прежде всего на оценку соблюдения дисциплинарных вопросов, а не на сравнение запланированных и полученных результатов. Так, например, в качестве универсальных критериев оценки эффективности фактически по всем видам расходов методика предусматривает параметры, связанные с полнотой обоснования расходов на достижение заданных результатов, своевременностью доведения и полнотой распределения бюджетных ассигнований, полнотой обоснования причин возникновения неиспользованных остатков бюджетных средств, наличием бюджетных нарушений, выявленных в ходе предварительного, последующего и оперативного финансового контроля. Такая ситуация свидетельствует о том, что оценка эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера в России по-прежнему носит формальный и по существу необязательный характер, ориентированный на соблюдение исполнительской дисциплины, а не на проверку соответствия прогнозных и фактических результатов осуществления бюджетных трат и учет полученных результатов в последующем бюджетном планировании.

ВЫВОДЫ

Таким образом, по результатам анализа и систематизации действующего законодательства Российской Федерации можно выделить следующие характеристики системы осуществления бюджетных расходов инвестиционного характера при предоставлении отраслевых мер государственной поддержки в Российской Федерации:

- отсутствие нормативного закрепления понятия и исчерпывающего набора мер государственной поддержки приводит к их неограниченному формальными рамками распространению и перманентному расширению их количества и видов в составе вновь принимаемого законодательства и, как следствие, к внесистемному увеличению бюджетных расходов;
- отсутствие четких формализованных оснований для применения мер государственной поддержки приводит к произвольному осуществлению бюджетных расходов даже в тех случаях, когда поддержка государства либо вовсе не требуется, либо может быть замещена внебюджетными средствами, либо может быть обеспечена более эффективными альтернативными инструментами;
- отсутствие порядка приоритизации в применении мер государственной поддержки приводит к сохранению имеющихся и постоянному созданию новых условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов инвестиционного характера и размыванию ответственности за достижение результатов государственной политики;
- практически полное отсутствие принципов конкуренции в сфере предоставления мер государственной поддержки приводит к тому, что осуществление бюджетных расходов

²¹ URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiY2qXciYDTAhXCKiwKHaluDwsQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fgov.cap.ru%2FUserFiles%2FForgs%2FGrvid_65%2Fkriterii_i_metodika_ocenki_effektivnosti_byudzhetnih_rashodov.doc&usg=AFQjCNENBw85h3sbVlkhQySjf26i0UtGw&cad=rjt

инвестиционного характера само по себе становится целью, а не инструментом государственной политики;

— отсутствие необходимого уровня прозрачности и открытости в использовании мер государственной поддержки приводит к ничем не ограниченным возможностям для их произвольного и зачастую коррупционного использования, не обеспечивает необходимого уровня подотчетности и неформального контроля в деятельности участников сектора государственного управления, а также вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств;

— отсутствие единых правил и порядка предоставления мер государственной поддержки приводит к ограниченному либо формальному применению оценки эффективности использования бюджетных средств инвестиционного характера, низкому качеству финансового менеджмента в секторе государственного управления.

В целом следует признать, что законодательство о мерах государственной поддержки в настоящее время ориентировано сугубо на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур по расходованию бюджетных средств, не создает устойчивых стимулов для повышения эффективности осуществления бюджетных расходов в увязке с целями и результатами государственной политики в области экономического роста и требует совершенствования. Как представляется, такое совершенствование должно базироваться прежде всего на полномасштабном внедрении правил обоснования и альтернативной проверки необходимости осуществления инвестиционных бюджетных расходов, изменении подходов к оценке их эффективности, расширении принципов конкурентного характера предоставления мер государственной поддержки, замене компенсаций различного рода затрат хозяйствующим субъектам применением косвенных механизмов поддержки через инструменты регулирования, страхования и пр. Кроме того, необходимо шире использовать проектный подход в качестве применяемого по умолчанию механизма реализации мероприятий государственных и муниципальных программ, позволяющего государственному (муниципальному) бюджету оптимально распределять риски, ответственность, обязательства и расходы между публичным и частным партнером.

Библиография

1. Сикачева О. О. Государственная поддержка развития рынка органических товаров // Право и экономика. 2017. № 3. С. 23–27.
2. Паленов К. В., Казанцева А. Н. Государственная поддержка развития альтернативной энергетики // Предпринимательское право. 2016. № 2. С. 44–52.
3. Куцина С. ЖСК с государственной поддержкой // ЭЖ-Юрист. 2017. № 3.
4. Плетень А. С. Социальное предпринимательство в современной России: законодательное регулирование и основные направления государственной поддержки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 94–101.
5. Наниев А. Т. Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и развитие дорожной инфраструктуры: проблемы законодательного регулирования // Право и экономика. 2016. № 6. С. 28–33.
6. Солнцева А. Государственная поддержка творческих проектов театров — предоставление грантов в форме субсидий // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 9. С. 39–46.
7. Смирнов М. А. Использование проектного подхода при реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 79–88.
8. Пузыревская Е. Г. Ведомственные целевые программы как механизм эффективной реализации государственной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 17–21.
9. Устьянцева О. В. Государственные программы в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения России // Современное право. 2015. № 12. С. 30–34.
10. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–10.

Авторы



Куделич Макар Игоревич, к. ю. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: kudelich@ya.ru)

M. I. Kudelich

Problems of Implementation of Investment Budgetary Expenditures when Providing Sector Support Measures

Abstract

The article discusses the problems and possible directions for improving the procedure and conditions for the implementation of investment budget expenditures used as sources of financial support for state support measures provided by legislation. They include such expenditures of the Russian Federation budgetary system that mediate the participation of public entities in economic activity as an investor in order to obtain income and (or) achieve other useful effect.

Keywords:

measures of state support, budget expenditures, efficiency, public investment, government programs, project approach

JEL: H54

Author's affiliation:

Kudelich Makar I. (e-mail: kudelich@ya.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Sikacheva O. O. State Support of Development of the Organic Products Market. *Pravo i ekonomika – Law and Economics*, 2017, no. 3, pp. 23–27.
2. Papenov K. V., Kazantseva A. N. State Support of Development of the Alternative Energy Sector. *Predprinimatel'skoe pravo – Business Law*, 2016, no. 2, pp. 44–52.
3. Kutsina S. Housing Association with State Support. *EZh-Yurist – Economics and Life-Lawyer*, 2017, no. 3.
4. Pleten' A. S. Social Entrepreneurship in Modern Russia: Legislative Regulation and Mainstay of State Support. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2016, no. 10, pp. 94–101.
5. Naniev A. T. State Support of Small and Medium Business Entities and Road Infrastructure Development: Problems of Legislative Regulation. *Pravo i ekonomika – Law and Economics*, 2016, no. 6, pp. 28–33.
6. Solntseva A. State Support for Creative Theater Projects – Grants in the Form of Subsidies. *Uchrezhdeniya kul'tury i iskusstva: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie – Cultural and Art Institutions: Accounting and Taxation*, 2014, no. 9, pp. 39–46.
7. Smirnov M. The Project Approach Application in the Government Program Implementation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 79–88.
8. Puzyrevskaya E. G. Departmental Target Programs as a Mechanism for Effective Implementation of the Public Policy. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2009, no. 9, pp. 17–21.
9. Ustyantseva O. V. Government Programs on Provision of Sanitary-Epidemiological Welfare of the Population in Russia. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2015, no. 12, pp. 30–34.
10. Sokolov I. A. Report on Methodological Approaches to Assessing the Effectiveness of Budget Expenditures Including Government Programs. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 7–10.