

Яговкина В.А. Направления бюджетной реформы // Спорт: экономика, право, управление. – 2007. №2. С.32-34.

НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

В рамках бюджетной реформы, осуществляемой в Российской Федерации, можно выделить три основных направления: реформа межбюджетных отношений, реформа бюджетного процесса, реструктуризация бюджетной сети.

Первым по времени осуществления направлением стало реформирование системы межбюджетных отношений (далее — МБО). Правовые предпосылки данной реформы содержатся во многих нормативных актах и демонстрируют связь данного мероприятия с иными направлениями реформирования в государстве (реформы местного самоуправления, разграничения полномочий, административная реформа, налоговая реформа и т.п.), но основным нормативным актом, отразившим это мероприятие, стал Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений». Основные изменения в системе регулирования МБО по данному закону сводятся к следующему:

- 1) уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- 2) уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы РФ;
- 3) разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- 4) установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ;
- 5) регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- 6) установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;
- 7) уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Хотелось бы отметить ряд принципиальных изменений, внесенных в БК РФ и отражающих новый подход к межбюджетным отношениям. Так, в новой редакции норм гл. 16 БК РФ исключены положения, устанавливающие принципы межбюджетных отношений, что, на наш взгляд, затрудняет понимание закона и его реализацию, поскольку из текста закона исчезли базовые положения, на которые должна опираться система межбюджетных трансфертов. При этом изменено само название гл. 16: в новой редакции она именуется «Межбюджетные трансферты», т.е. речь идет не о самих отношениях, а о способах (методах) их регулирования, что, с одной стороны, сужает круг регулируемых отношений, с другой — позволяет конкретизировать их. В ст. 7–9 БК РФ раскрывается содержание бюджетных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Термин «бюджетная компетенция» (совокупность прав и обязанностей по формированию и исполнению бюджета), используемый в прежней редакции БК РФ, более широк, нежели предлагаемый законодателем новый термин «бюджетные полномочия» (предмет ведения и права и обязанности конкретного вида субъектов бюджетных прав), следовательно, менее точно отража-

ет содержание прав и обязанностей участников межбюджетных отношений. Под единым кассовым обслуживанием всех бюджетов теперь понимается ведение единого казначейского счета, все остальные мероприятия не подпадают под этот термин. Таким образом, Федеральное казначейство берет на себя ответственность за обеспечение доступа всем бюджетам в единую расчетную платежную систему ЦБ РФ (либо может передавать эти функции региональным казначействам в тех субъектах РФ, где они были созданы).

Также изменилась структура местных бюджетов: уменьшена доля регулирующих доходов за счет роста доли закрепленных доходов, увеличена финансовая помощь, как направленная на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, так и носящая целевой характер.

Реформа осуществляется не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Совершенствование региональных и муниципальных финансов осуществляется по нескольким направлениям, определенным Правительством РФ (см. Постановление Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2):

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- бюджет и бюджетный процесс, ориентированные на результат;
- административная реформа;
- реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального сектора экономики;
- совершенствование системы управления инвестициями;
- развитие системы бюджетных закупок;
- создание условий для развития доходной базы;
- повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества;
- совершенствование долговой политики;
- межбюджетные отношения;
- среднесрочное финансовое планирование;
- повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами.

Также концептуальные основы реформы отражены в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р, утвердившем Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг.

Реформа межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях в течение нескольких лет осуществляется прежде всего за счет средств Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Если проанализировать уже осуществленные мероприятия, можно сделать вывод, что в рамках данных реформ на региональном уровне проводились различные мероприятия, направленные на совершенствование налогообложения, совершенствование тарифной политики, отказ от перекрестного субсидирования, развитие системы управления долгом и т.д.

Министерство финансов РФ предлагает объединить на всех уровнях бюджетной системы фонды софинансирования социальных расходов и фонды регионального или муниципального развития и создать единые фонды софинансирования расходов. Подразумевается, что вышестоящий орган власти должен поддерживать реализацию полномочий (если он принял решение о передаче этих полномочий на нижестоящий уровень), направление деятельности регионов и муниципалитетов, а не вид деятельности.

Таким образом, новая система межбюджетных отношений может быть охарактеризована следующими принципиально новыми чертами:

- основа новой системы МБО — БК РФ, НК РФ, законы, регламентирующие статус и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления;
- новые уровни бюджетной системы;
- разделение расходных обязательств;
- отмена так называемых необеспеченных мандатов;
- долгосрочное закрепление доходов;
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по определенным формулам;
- жесткие бюджетные ограничения.

На федеральном уровне многие мероприятия первого этапа бюджетной реформы уже нашли свое воплощение на практике, а вот второй этап только начинает находить свое воплощение.

Базовые основы второго этапа бюджетной реформы — совершенствования бюджетного процесса — были заложены в Концепции реформирования бюджетного процесса (Постановление от 22 мая 2004 года № 249). Анализ осуществляемых мероприятий и предложенных Министерством финансов РФ поправок в бюджетное законодательство позволяет выявить основные черты нового варианта осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации (с точки зрения высших финансовых органов государства):

- наличие обязательного многолетнего финансового плана;
- действующие и принимаемые обязательства;
- целевое использование бюджетных средств — ориентация не на затраты, а на результат;
- конкуренция администраторов бюджетных средств и бюджетных программ;
- мягкое планирование — жесткое исполнение и т.д.¹

Подобные цели реформирования обозначены в связи с некоторыми проблемами осуществления бюджетного процесса на современном этапе. Так, перспективный финансовый план государства (см. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118) лишь последние два-три года включается в бюджетный процесс на постоянной основе. Предлагается резко усилить роль и значение среднесрочного финансового планирования, поскольку в сфере публичных финансов невозможно ставить цели, задачи, планировать результаты деятельности без достаточной перспективы, что, в свою очередь, повлечет переориентирование осуществления бюджетных расходов для достижения общественно значимых результатов. Это также повышает эффективность администрирования расходов. Минфин РФ предлагает утверждать на три года и сам федеральный бюджет, а для субъектов Федерации

и муниципальных образований предоставить право выбора из нескольких схем.

Предлагается осуществлять рассмотрение проекта федерального закона о бюджете в трех чтениях. Предметом первого чтения предлагается сделать основные параметры и бюджет действующих обязательств; второе чтение должно быть посвящено бюджету по принимаемым обязательствам (новые расходы) и текстовым статьям; третье чтение должно рассматривать бюджет в целом и приложения к закону по главным распорядителям бюджетных средств. Отчет об исполнении бюджета должен рассматриваться одновременно с проектом бюджета или до него.

Предложенные Минфином РФ изменения в БК РФ нашли свое отражение в разработанном им законопроекте о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ. Поскольку целью реформы является переход на управление не затратами, а результатами, в центр бюджетного процесса в соответствии с законопроектом фактически помещен главный распорядитель бюджетных средств, уточняются его полномочия на всех уровнях бюджетной системы. Кроме того, определяются полномочия новых участников бюджетного процесса — администраторов доходов и источников финансирования дефицита. Более подробно по сравнению с действующей редакцией БК РФ регламентируется статус и полномочия получателя бюджетных средств, поскольку он принимает бюджетные обязательства и должен исполнить их в соответствии с доведенными лимитами. С этим направлением реформы бюджетного процесса связана реформа бюджетных учреждений, о чем будет сказано ниже.

С точки зрения Минфина РФ, также необходимо усиливать роль внутреннего финансового контроля или аудита, что связано с предложением расширить права и ответственность главных распорядителей бюджетных средств. Желательно, чтобы каждый главный распорядитель или крупное бюджетное учреждение имело специализированное подразделение, подчиняющееся непосредственно руководителю, занимающемуся разработкой внутренних стандартов и процедур планирования, составлением отчетности и контроля за достижением результатов, и контролировало бы соблюдение этих процедур. Роль внешнего контроля должна быть сведена к проверке таких подразделений.

Третье направление бюджетной реформы — реформа бюджетных учреждений. Новая система бюджетных учреждений должна отвечать следующим признакам:

- реструктуризация и оптимизация структуры сети бюджетных учреждений;
- изменение статуса бюджетных учреждений;
- новые организационно-правовые формы бюджетных учреждений;
- работа бюджетных учреждений на основе нормативно-подушевого финансирования и соцзаказа;
- государство (муниципальное образование) выступает как регулятор, организатор и заказчик услуг.

С точки зрения Минфина РФ, неважно, в какой организационно-правовой форме будут существовать учреждения, оказывающие бюджетные услуги. Гораздо важнее, что государственные (муниципальные) органы не будут нести по их обязательствам субсидиарную ответственность и утверждать смету, а будут финансировать оказанные услуги по факту предоставления или плану в

соответствии с госзаказом по нормативно-душевому принципу. Количество бюджетных учреждений в результате реформы также должно сократиться.

Конечно, БК РФ не может и не должен регулировать все процессы реструктуризации, проведение которой обусловлено необходимостью организационного разделения функции заказчика и подрядчика при оказании бюджетных услуг. В настоящее время многие регионы уже приступили к реструктуризации бюджетной сети путем перевода бюджетных учреждений в форму негосударственных организаций (наиболее часто избирается форма автономных некоммерческих организаций), что представляет значительный интерес. В ближайшее время процессы реструктуризации и перевода бюджетных учреждений в категорию негосударственных организаций будут активизированы, поскольку Основными направлениями бюджетной политики Российской Федерации в 2007 году и среднесрочной перспективе предусмотрено принятие системных поправок в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающих создание условий для реструктуризации бюджетной сети и введения новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг.

Кроме того, 3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон РФ № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Одновременно был принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений», который вносит изменения в законодательные акты Российской Федерации для устранения противоречий между Федеральным законом «Об автономных учреждениях» и действующими в настоящее время иными федеральными законами.

Основная цель Федерального закона «Об автономных учреждениях» — предоставление государственным и муниципальным учреждениям большей самостоятельности в распоряжении имуществом и осуществлении поставленных перед ними задач. Закон определяет порядок создания, правовое положение и преобразование существующего типа государственных или муниципальных учреждений в автономные учреждения. При этом для автономного учреждения сохраняется единый порядок пользования и распоряжения имуществом — право оперативного управления, собственником же остается Российская Федерация, ее субъект или муниципальное образование. На практике возможно сохранение уже существующих бюджетных учреждений и дополнительное возникновение новых хозяйствующих субъектов в новой организационно-правовой форме — автономных учреждений. Однако правовой статус автономного учреждения гораздо шире, чем обычного бюджетного, — у него больше полномочий в отношении закрепленного имущества и шире ответственность по обязательствам. Так, доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, а имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, за исключением только недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного автономным учреждением за счет

средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. У автономного учреждения ответственность по своим обязательствам должна будет наступать за счет закрепленного за ним имущества, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. При этом собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по его обязательствам, и наоборот. Большая ответственность автономных учреждений напрямую связана с большей свободой в распоряжении и использовании переданного учреждению имущества. Финансирование автономных учреждений должно будет осуществляться за счет субсидий и субвенций из соответствующего бюджета и иных не запрещенных законом источников. При этом автономное учреждение получает от учредителя определенные задания по своей основной деятельности, которые оно обязано выполнять.

Яговкина В.А.,
кандидат юридических наук, старший консультант
Института реформирования общественных
финансов

- ¹ Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2007 г.: от управления затратами к управлению результатами // Принципы управления общественными финансами на субнациональном уровне: Сборник докладов / Под ред. Лаврова А.М. М.: КомКнига, 2005. С. 27.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ»



Телефон редакции **953-91-20**