

ЭТАПЫ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Т.Г. Нестеренко, заместитель министра финансов Российской Федерации

Хотя разделение единого процесса бюджетной реформы на этапы носит условный характер, тем не менее, при существенном агрегировании различных направлений этой реформы появляется возможность лучше понять логику и последовательность действий в ходе ее проведения.

Итак:

I этап — укрепление системы исполнения бюджета; создание достоверной отчетности об исполнении бюджета, основанной на кассовом методе учета; обеспечение внешнего контроля за исполнением бюджета.

II этап — приведение в соответствие расходных обязательств публично-правовых образований с их финансовыми возможностями.

III этап — переход на среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат; составление отчетности о финансовом положении публично-правовых образований на базе учета, основанного на методе начисления; внедрение процедур внутреннего контроля и аудита.

Первый этап бюджетной реформы был ознаменован принятием в 1998 г. и вступлением в силу с 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В тот период времени стояли, казалось бы, элементарные задачи: создать систему, обеспечивающую исполнение бюджета с соблюдением требований закона и соответственно создать отчет об исполнении бюджета. Для достижения этих задач были созданы соответствующие инструменты: Федеральное казначейство и Счетная палата.

Посредством казначейского исполнения федерального бюджета были отлажены процедуры санкционирования расходов, обеспечено создание единого счета федерального бюджета, внедрен контроль за принимаемыми обязательствами, создан реестр участников бюджетного процесса и, наверное, самое главное — создан отчет об исполнении бюджета.



В результате, впервые в истории России отчет об исполнении бюджета за 1999 г. был принят в форме федерального закона с представлением в Государственную Думу заключения на него со стороны Счетной палаты.

Другим результатом этого этапа реформы стало выявление существенных проблем в тех вопросах, которые лежат в основе бюджетных правоотношений, а именно, в полномочиях публично-правовых образований. Отсутствие четкого разграничения этих полномочий приводило, во-первых, к тому, что Российская Федерация принимала большое количество законов, порождающих расходные обязательства, исполнять которые приходилось субъектам и муниципалитетам. Во-вторых, как следствие первого, образовался значительный объем расходных обязательств не обеспеченных финансовыми ресурсами, причем граждане не могли понять, кто же, в конечном счете, должен им осуществлять те или иные выплаты, платить пособия, возмещать расходы по некоторым видам услуг и т.д. Все это привело к тому, что, в-третьих, возникло огромное количество судебных исков к казне Российской Федерации за неисполнение принятых законов.

Поэтому начало II этапа бюджетной реформы бы отнесла к 2004 г., когда Федеральным Собранием Российской Федерации были приняты фундаментальные изменения в бюджетном законодательстве (БК, № 120-ФЗ от 20.08.2004 г.), а также в законах, устанавливающих полномочия публично-правовых образований (№ 95-ФЗ от 04.07.2003 г.; № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.), и законах, определяющих порядок

исполнения расходных обязательств публично-правовых образований (№ 122-ФЗ от 22.08.2004 г.).

В результате на смену длительным и безуспешным попыткам создания (в масштабах всей страны) системы минимальных государственных стандартов, предназначенных для установления на их основе нормативов финансовых затрат, необходимых для формирования расходной части всех бюджетов бюджетной системы, пришел принцип формирования расходов бюджетов, изложенный в ст. 65 Бюджетного кодекса, который устанавливает, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Итак, в Бюджетном кодексе заложена следующая правовая основа.

1. Определены публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципалитеты).

2. Полномочия между ними четко разграничены (Конституцией, Законами № 95-ФЗ, 133-ФЗ).

3. В процессе реализации полномочий, публично-правовое образование принимает обязательства (или посредством законов, или посредством заключения договоров, соглашений).

4. Для финансового обеспечения расходных обязательств публично-правовое образование формирует бюджет, в расходной части которого фиксируются ассигнования, необходимые для оплаты возникшего обязательства.

5. И дальше — оплата обязательств из соответствующего бюджета.

Такой подход к формированию бюджета приводит к необходимости более взвешенного подхода к рассмотрению законопроектов порождающих расходные обязательства, создает возможность сделать прогноз расходов не на один год, а на тот период, в котором они будут действовать и соответственно спрогнозировать сбалансированность бюджета публично-правового образования в среднесрочной перспективе.

Как только выстроилась эта конструкция: публично-правовые образования, полномочия, принимаемые обязательства и расходы бюджета для оплаты этих обязательств, так сразу же в 2004 г. было принято еще одно из самых главных решений — в Бюджетном кодексе были устранены положения, которые предусматривали, что расходные обязательства исполняются только в пределах предусмотренных законом о бюджете ассигнований.

Конституционный суд поставил под сомнение эти положения бюджетного законодательства. Согласно принятому им Постановлению от 23 апреля

2004 г. № 9-П, бюджет просто определяет объем финансовых ресурсов, необходимых для исполнения уже принятых обязательств. Сам по себе бюджет не является нормой материального права и не порождает никаких обязательств. Это — просто финансовый план государства.

Интересно отметить, что естественные нормы, правильные понятия, такие например, как институт расходных обязательств, быстро входят в практику применения. Через три года все стали оперировать понятиями «принятые обязательства», «действующие расходные обязательства», «принимаемые обязательства». Они уже органично вписались в нашу жизнь, в бюджетную терминологию, стали общепотребительными.

К сожалению, приходится признать, что работа, связанная с разграничением полномочий между публично-правовыми образованиями, которое является чрезвычайно важным и необходимым условием для нормально функционирующей бюджетной системы, окончательно не завершена. Более того, сегодня наметился некоторый отход от поставленной цели в связи с непрекращающейся передачей субъектам Федерации федеральных полномочий и предоставлением им различных субсидий на исполнение их собственных, причем конкретных обязательств. Часто становится не совсем понятным, чьим является то или иное обязательство. Например, субъекты Федерации считают, что раз те или иные субсидии стали постоянными, значит, предоставление этих субсидий стало неотъемлемым обязательством Российской Федерации по тому или иному виду финансовой поддержки.

Такой подход вызывает сожаление. Первоначально планировалось, что основным видом финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета должен быть Фонд финансовой поддержки, в основе которого лежат формулы расчета финансовой поддержки. Переход на все возрастающий объем, и количество точечных видов финансовой поддержки породил у многих ошибочные представления о снижении степени их ответственности за их исполнение. Кроме того, такой подход к формированию межбюджетных трансфертов существенно деформирует структуру региональных бюджетов, поскольку они вынуждены подчиняться правилам предоставления субсидий увеличивать бюджетные ассигнования по одним направлениям иногда в ущерб другим.

В настоящее время можно условно говорить о третьем этапе бюджетной реформы, который направлен на совершенствование управления общественными финансами. Основная задача этого этапа — переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат.

Если на первом этапе, надо было наладить процесс исполнения бюджета, ввести систему учета, основанную на кассовом методе, то сегодня этого недостаточно. Необходимо создать систему учета, основанную полностью на методе начислений, совершенствовать имеющийся инструментарий — план счетов бюджетного учета и разрабатывать стандарты учета и отчетности.

Если на первом этапе важно было внедрить процедуры внешнего контроля, то на третьем этапе необходимо создание и развитие систем внутреннего контроля и аудита.

Если раньше нужно было навести элементарный порядок в бюджетном хозяйстве, то в настоящее время необходимо новое качество управления общественными финансами. Надо работать над определением цели и оценкой результатов расходования бюджетных средств, создавать системы мониторинга, внутреннего аудита, научиться сравнивать финансовое положение с положением публично-правовых образований и учреждений аналогичных структур, существующих в коммерческом секторе. Это — совсем другой подход. Все больше следует анализировать положительный опыт управления финансами, выработанный коммерческим сектором, и применять этот передовой опыт в сфере публичных финансов.

К настоящему времени, весь Бюджетный кодекс построен исходя из того, что в центре всех бюджетных правоотношений стоит ведомство, оно же главный администратор бюджетных средств.

Администратор бюджетных средств действует от имени публично-правового образования. Он администрирует доходы публично-правовых образований в виде налогов и доходов от использования имущества, являясь администратором доходов, администрирует публичные расходы в виде расходов на оплату обязательств, вытекающих из законов, принимает расходные обязательства, вступая в гражданско-правовые отношения от имени публично-правового образования и заключает договора. Администратор бюджетных средств, действуя от имени собственника, формирует в конечном итоге финансовый результат публично-правового образования. Особым администратором, например, на федеральном уровне выступает Федеральное казначейство, на имя которого открыт единый счет федерального бюджета. Такое закрепление ролей очень похоже на организационную структуру любой корпорации. Отличие заключается в том, что если для хозяйственной корпорации применим принцип — разрешено все, что не запрещено законодательством, то для всех участников бюджетного процесса, разрешено только то, что прямо разрешено. Все участники бюджетного процесса обладают ограниченной или специальной правоспособностью. Если не предусмотре-

но какое-то действие в каком-либо нормативном акте, то это действие запрещено.

Важно подчеркнуть, что в отличие от редакции Кодекса 2004 г., в которой главным было появление института расходных обязательств, в редакции Кодекса 2007 г. главная новация — трехлетний бюджет.

Во-первых, удлинение горизонта бюджетного планирования необходимо по макроэкономическим причинам, чтобы все участники бюджетного процесса, инвесторы понимали, какого рода макроэкономическая ситуация будет складываться в зависимости от той или иной бюджетной политики на ближайшие три года.

Во-вторых, еще большее значение удлинение горизонта бюджетного планирования имеет для главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений (для участников бюджетного процесса), т.е. на микроуровне.

Кроме того, такой подход к формированию бюджета позволяет решать другие задачи, к которым относится:

- проверка правительственных и законодательных решений на предмет их соответствия среднесрочной и долгосрочной финансовой стратегии государства;

- обеспечение преемственности бюджетного процесса и повышение фискальной дисциплины;

- повышение прозрачности и эффективности бюджетного процесса.

Все эти задачи являются чрезвычайно актуальными на нынешнем этапе бюджетных реформ в России.

При этом важно отметить, что хотя термины «многолетний бюджет» и «многолетний финансовый план» часто используют как синонимы, их отличие заключается в том, что только многолетний бюджет, принятый законом, создает правовые последствия, в том числе в виде права для принятия расходных обязательств (заключение договоров).

Другой важный момент — это закрепление в Бюджетном кодексе закрытого перечня всех видов бюджетных ассигнований, которые различаются своим правовым статусом и отражением в бюджете. Статья 69 «Бюджетные ассигнования» в новой редакции является сердцевинной Бюджетного кодекса, и в совокупности со ст. 69.1, 69.2 и 70 регулирует вопросы формы бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Собственно эти услуги могут быть исполнены самим публично-правовым образованием посредством создания бюджетного учреждения, и тогда должна формироваться бюджетная смета и открываться лицевой счет в казначействе. В этом случае мы имеем дело с бюджетными ассигнованиями на выполнение функций бюджетных учреждений.

С другой стороны, государственная (муниципальная) услуга третьему лицу может быть профинансирована через предоставление субсидии производителю услуги, не являющемуся бюджетным учреждением (автономные учреждения и т.д.). Здесь возникают совсем другие экономические потоки, совсем другие взаимоотношения публично-правового образования с тем, кто предоставляет эту услугу. Эти отношения перестают быть исключительно бюджетно-правовыми.

При этом во всех случаях оказания государственных (муниципальных) услуг появился новый инструмент – государственное (муниципальное) задание, содержание которого стало регулироваться бюджетным законодательством (ст. 69.2 Кодекса). Нормативный акт Правительства Российской Федерации по формированию государственного (муниципального) задания планируется подготовить в марте текущего года.

Кроме того, Бюджетный кодекс заложил основу расширения самостоятельности главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств. Согласно нормам Кодекса главным распорядителям бюджетных средств могут быть предоставлены права по более или менее подробной детализации ассигнований по кодам бюджетной классификации в сводной бюджетной росписи для тех или иных подведомственных им распорядителей или получателей бюджетных средств.

Важно отметить, что в соответствии с Бюджетным кодексом, основным инструментом организации бюджетного процесса, позволяющим соблюдать установленные законодателем бюджетные ограничения, продолжает оставаться сводная бюджетная роспись. Смысл новых подходов в использовании этого инструмента состоит в необходимости четкого разграничения полномочий финансового органа и главных распорядителей бюджетных средств. Из сводной бюджетной росписи федерального бюджета с 2008 г. исключена так называемая «поквартальная разбивка», поскольку это было не что иное, как кассовый план или кассовые (но не бюджетные) ограничения. Причем, как кассовый план эта поквартальная разбивка в бюджетной росписи никогда реально не работала, потому что не была сбалансирована. Можно было внести изменения в роспись по расходам в любой из кварталов, но не сбалансировать ни с доходами, ни с источниками в этот же отрезок времени. Таким образом, распределение бюджетных ассигнований по кварталам только загромождало роспись.

Финансовый орган должен с 2008 г. контролировать внесение изменений в роспись только по тем позициям, которые зафиксированы в законе о бюд-

жете, то есть на уровне целевой статьи и вида расходов сводной бюджетной росписи.

Остальная часть бюджетных ассигнований по расходам, распределенная по кодам экономической классификации, не относится к сводной бюджетной росписи. Детализацию бюджетных ассигнований по экономическим статьям расходов Кодекс позволяет финансовому органу отнести к полномочиям администраторов бюджетных средств – главных распорядителей средств федерального бюджета. В 2008 г. на федеральном уровне принято решение сохранить представление в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство информации о бюджетных ассигнованиях по кодам экономической классификации расходов бюджетов. Постепенно мы перейдем к более агрегированным позициям. Пока технически эта система еще не готова. Однако есть осознание того, что уже в ближайшие годы необходимо создать более гибкую систему, позволяющую по-разному агрегировать для разных распорядителей экономические статьи. Главному распорядителю необходимо предоставить возможность распределять лимиты бюджетных обязательств одному своему подведомственному получателю более подробно, другому менее. Такой гибкий подход должен будет позволить главному распорядителю создать эффективные системы управления финансами в своей сфере, которые позволяли бы добиваться поставленных целей с делегированием отдельных полномочий и ответственности на уровень получателей бюджетных средств.

По-новому перед финансовыми органами и администраторами бюджетных средств Кодекс поставил задачу кассового планирования. Теперь кассовый план – это самостоятельный, наряду с бюджетной росписью, инструмент организации исполнения бюджета. Главная задача финансового органа в ходе исполнения бюджета, помимо контроля за соблюдением бюджетных ограничений всеми участниками бюджетного процесса, состоит в том, чтобы следить за кассовым планом и всегда держать необходимый финансовый ресурс для того, чтобы иметь возможность исполнить денежные обязательства, предъявляемые к оплате.

Следующая новация Кодекса с 2008 г. – бюджетная смета, новый инструмент в руках главных администраторов бюджетных средств по управлению подведомственными ему получателями бюджетных средств. Бюджетная смета дает возможность главному распорядителю с любой степенью детализации регулировать финансовую деятельность бюджетного учреждения. Это зависит от того, какие права будут даны руководителям бюджетных учреждений.

Минфин России со своей стороны будет проводить мониторинг финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств. Уже издан приказ об этом и в первом квартале этого года такой мониторинг будет проведён. По этой оценке, в том числе, будут приниматься решения о наделении или не наделении дополнительными правами главного распорядителя, по качеству финансового менеджмента будет выноситься суждение о работе соответствующих финансовых подразделений министерств и ведомств.

Важно отметить, что некоторые положения, закреплённые в Бюджетном кодексе, были введены в действие нормативными документами раньше. Например, институт главных администраторов доходов действует уже несколько лет. Ставилась цель разобраться со всеми доходами. Что поступает в пользу Российской Федерации, кто от имени Российской Федерации администрирует эти доходы, кто отражает у себя в балансе эти поступления? Но приходится констатировать, что не всё хорошо отлажено у участников бюджетного процесса. До настоящего времени рядом главных администраторов доходов ещё не изданы нормативные акты, которые закрепляли бы функции администраторов доходов за своими территориальными органами или подведомственными учреждениями. Это приводит к сбоям работы финансовой системы.

Необходимо также реально оценивать работу участников бюджетного процесса, качество которой оставляет желать лучшего. Кажется, что предыдущий этап уже пройден, уже все налажено, но опять порой возникают прежние проблемы. Например, итоги исполнения федерального бюджета в 2007 г. — прямое свидетельство того, насколько не справляются главные администраторы бюджетных средств с равномерностью расходов и своевременным принятием нормативных актов. Некоторое время назад в качестве причины неравномерности расходов рассматривалось позднее доведение бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств. Теперь их доведение осуществляется до начала финансового года и опять нет ожидаемого результата.

Потом появилась другая отговорка — поквартальная разбивка не позволяет эффективно работать при доведении финансирования по кодам экономической классификации. Не так давно при финансировании расходов исключили полную детализацию по всем показателям классификации, оставив только раздел и подраздел, снова безрезультатно.

К сожалению, динамика кассового исполнения бюджета, какой была в 2005 г., такой и остаётся. Конечно, существуют абсолютно объективные сезонные расходы. В декабре всегда в отличие от января, две заработные платы: зарплата за ноябрь и полная зарплата декабря. А в январе только маленькая зар-

плата в виде аванса. Но все равно, существуют где-то сбои в организации работы внутри ведомства, а надо уже сейчас быть готовым к новому бюджетному процессу, построенному на трехлетнем бюджете.

По расходам не полностью отлажена система реестром главных распорядителей, получателей бюджетных средств. Каждый квартал на правительственной комиссии по административной реформе рассматривается вопрос о несоответствии учредительных документов положениям сводного реестра главных распорядителей и получателей бюджетных средств. В будущем необходимо произвести существенные изменения в подходах к порядку формирования этого реестра. В реестре должны остаться только те организации, кто действует от имени публично-правового образования, кто наделен имуществом только на праве оперативного управления, кто является частью соответствующего публично-правового образования. Там не должно быть больше никого, не считая переходных положений в части бюджетных инвестиций, ни одного акционерного общества, ни одного ГУПа, ни одной общественной организации.

В течение 2008 г., в рамках переходных положений Бюджетного кодекса все участники бюджетного процесса должны отладить свои внутренние организационные процедуры таким образом, чтобы не было сбоев при составлении и исполнении бюджета. К необходимым мероприятиям относятся: создание и внедрение эффективной системы финансовой информации, обеспечивающей своевременное предоставление менеджерам на всех уровнях иерархии необходимых им сведений в удобной для них форме; создание действенной системы внутреннего аудита, способной стать главным средством, обеспечивающим недопущение нарушений и повышение эффективности управления расходами, а также изменение объекта внешнего аудита: перенос акцента с проверки соблюдения целевого назначения бюджетных средств, достоверности финансовой отчетности и выполнения требований нормативно-правовых актов на оценку функционирования системы внутреннего контроля и аудита эффективности бюджетных расходов; и многое другое.

Успех бюджетной реформы, предполагающей наделение бюджетных менеджеров широкими полномочиями по управлению расходами и результатами, будет зависеть от создания и укрепления институтов, регулирующих их поведение в процессе закупок товаров, работ и услуг, иерархическую и публичную подотчетность, открытость для ответственности всех операций и решений в рамках выполнения конкретных функций, поддержание и совершенствование систем внешнего контроля, создание систем внутреннего контроля и аудита.