

Реформа бюджетного процесса на субфедеральном уровне

Артем БАРАХОВСКИЙ, генеральный директор
Центра исследования бюджетных отношений,
кандидат экономических наук

Марина КЛИШИНА, менеджер проектов
Центра исследования бюджетных отношений

Бюджет является важнейшим ресурсом, обеспечивающим возможность выполнения государством своих функций, реализацию закрепленных в Конституции РФ гражданских прав и свобод. Ключевые предпосылки для выполнения государственных функций в очередном финансовом году создаются на стадиях составления и утверждения бюджета: запланированные объемы доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и их распределение позволяют установить, что именно и насколько полно будет обеспечено бюджетным финансированием в предстоящем году. В настоящее время процедуры бюджетного планирования перестраиваются с учетом новых принципов – бюджетирования, ориентированного на результат. Начало данным работам было положено в 2004 г., когда Правительство РФ одобрило Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.

Сейчас в рамках новых процедур подготовки к составлению проекта федерального бюджета применение нашли четыре преимущественно новых для российской бюджетной практики инструмента, создающих условия для масштабного внедрения БОР:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных субъектов бюджетного планирования;
- бюджетные целевые программы (федеральные и ведомственные);
- перспективный финансовый план;
- реестр расходных обязательств РФ.

Последний инструмент был выделен уже в ходе осуществления реформы федеративных отношений и местного самоуправления для целей структурирования и оценки расходных обязательств каждого из уровней бюджетной системы РФ и закреплен в ст. 87 Бюджетного кодекса РФ, а также в Федеральных законах № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

Справка «Бюджета»



Артем Сергеевич БАРАХОВСКИЙ, генеральный директор Центра исследования бюджетных отношений

В 1996 г. окончил Российскую экономическую академию им. Г. В. Плеханова, специальность «Финансы и кредит». Кандидат экономических наук.

Имеет опыт работы в Минфине России (1996–2000 гг., Департамент управления государственным внутренним долгом), опыт преподавательской деятельности.

С 2000 г. перешел в сферу консалтинга, повышения эффективности управления общественными финансами.

Принимал участие либо руководил проектами Всемирного банка, IBRD, DFID, а также консультационными проектами для федеральных министерств и ведомств, в том числе по вопросам осуществления реформы межбюджетных отношений, бюджетного процесса.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Каждый инструмент в рассматриваемой системе играет свою роль. В рамках докладов определяется стратегия деятельности органов государственной власти. Бюджетные целевые программы помогают конкретизировать тактику работ. Именно благодаря докладом и программам создается необходимая для системы БОР взаимосвязь результатов и затрат на макро- и микроуровне. Подобная взаимосвязь могла бы формироваться и в рамках документов с другими названиями либо одного общего документа – сейчас такое решение может приниматься каждым уровнем власти самостоятельно. Условия для обособленного планирования объемов и структуры бюджетных расходов, обеспечивающего финансовое основание для установления целевых параметров деятельности органов государственной власти на среднесрочную перспективу, создаются благодаря формированию перспективного финансового плана. В свою очередь среднесрочное планирование бюджетных расходов строго в соответствии с принятыми государством финансовыми обязательствами осуществляется в

рамках составления реестра расходных обязательств Российской Федерации.

Разработанные на федеральном уровне инструменты БОР уже прошли проверку на практике. С 2004 г. субъекты бюджетного планирования составляют доклады о результатах и основных направлениях деятельности, с 2005 г. ведется формирование ведомственных целевых программ. Готовится сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности. Кроме того, в 2005 г. начались работы по систематическому составлению главными распорядителями средств федерального бюджета реестров расходных обязательств. Уже дважды, в 2004 и 2006 гг., проводился эксперимент по распределению средств федерального бюджета между федеральными органами исполнительной власти на конкурсной основе, в зависимости от степени использования ими методов БОР. Федеральными органами принимаются меры по организации внутренней деятельности в соответствии с принципами БОР. Наиболее активно новые методы бюджетного планирования внедряются в Минкультуры России, Минтрансе России, Минпромэнерго России и Минсельхозе России.

Неверным было бы утверждать, что реформирование бюджетного процесса на федеральном уровне проходит

гладко. Сложности вызывало определение стратегических целей, тактических задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, установление их значений на среднесрочную перспективу. Особых усилий требовали разработка ведомственных

го закрепления новых принципов БОР в Бюджетном кодексе возможно применение базовых процедур, направленных на внедрение в федеральный бюджетный процесс инструментов БОР.

На региональном уровне реформирование бюджетного процесса в настоя-

и перспективного финансового плана. К сожалению, отмечается и общая несистемность во внедрении в регионах инструментов БОР и выстраивании взаимосвязи между этими инструментами. Перенесение федерального опыта на региональный уровень без необходимой адаптации, что имеет место во многих субъектах РФ, как правило, не дает позитивных результатов в короткие сроки. Работа по реформированию бюджетного процесса зачастую не связывается с системой стратегического планирования развития соответствующих территорий и не влияет на развитие приоритетных отраслей, не скоординирована с параллельно проводимыми административной реформой и реструктуризацией бюджетного сектора, что представляется неверным.

Помимо этого, даже на региональном уровне, не говоря уже о муниципальном, остро стоит проблема нехватки кадров, в первую очередь высококвалифицированных, для реализации как обычных процедур бюджетного планирования, так и новых, ориентированных на результат, мер.

В сложившихся обстоятельствах закономерен вопрос о том, насколько юридически обоснованна и экономически целесообразна активизация проведения реформы бюджетного процесса на субфедеральном уровне в регионах, где соответствующие работы пока не начаты? Особенно сейчас, когда новая редакция Бюджетного кодекса РФ лишь разрабатывается и ясности относительно содержания новых норм бюджетного законодательства нет. Насколько активно следует оптимизировать применение новых инструментов БОР в регионах, где часть процедур уже урегулирована? Не лучше ли приостановить проведение реформы бюджетного процесса на своей территории и дождаться появления либо четкой методологии из федерального центра, либо результатов работы других регионов?

Как правило, раннее начало реформ несет в себе риски выбора неверного курса, недостаточно удачного правового регулирования спорных вопросов, риски принятия решений, от которых впоследствии придется отказаться. Однако у подобного варианта имеются и преимущества: регион получает время для спокойной, взвешенной работы (например, в пилотном режиме). И положительные

целевых программ и составление реестров расходных обязательств. Трудности технико-методологического характера были связаны со встраиванием новых инструментов в строго рассчитанную по времени процедуру составления проекта федерального бюджета так, чтобы качество разработки документа сохранилось или даже повысилось.

Впрочем, несмотря на указанные сложности, работа по реформированию на федеральном уровне не замедляется. Напротив, можно говорить о том, что она вышла на новый уровень: качество подготавливаемых субъектами бюджетного планирования документов значительно выросло, новые процедуры в основном понимаются, принимаются и исполняются. К настоящему времени разработан проект закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, который должен создать правовые основы для полноценного и легитимного осуществления реформы бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ. В проекте вводятся дополнительные элементы, важные с позиций внедрения БОР и проведения реструктуризации бюджетного сектора: обоснования бюджетных ассигнований и государственные (муниципальные) задания. Впрочем, уже до законодательно-

щее время находится на более низкой, по сравнению с федеральным уровнем, ступени, однако постепенно активизируется. Как показывают исследования, уже в 25 субъектах РФ урегулированы процедуры составления главными распорядителями бюджетных средств докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Число регионов, в которых утверждены порядки составления бюджетных (ведомственных) целевых программ, приближается к 20. Более чем в 30 субъектах РФ установлены базовые процедуры осуществления среднесрочного финансового планирования. Основы регулирования вопросов составления реестров расходных обязательств заложены уже более чем в 70 регионах. Многими из них реестры расходных обязательств были составлены и представлены в Минфин России в мае текущего года.

Однако практика применения утвержденных на региональном уровне процедур пока неоднозначна. Возникают и ранее характерные для федерального уровня сложности с формулировками целей, задач и показателей деятельности органов государственной власти регионального уровня, методологические вопросы по технологии составления реестров расходных обязательств

Справка «Бюджета»



Марина Александровна КЛИШИНА, менеджер проектов Центра исследования бюджетных отношений

В 1999 г. окончила Финансовую академию при Правительстве РФ, специальность «Финансы и кредит», в 2001 г. – Московскую государственную юридическую академию, специальность «Юриспруденция, гражданско-правовая специализация».

Имеет опыт работы в ГУФК Минфина России (1994–2000 гг.), а также помощником депутата в Московской городской Думе (2001 г.).

С 2001 г. оказывает консультационные услуги в рамках участия либо руководства проектами Всемирного банка, DFID, проектами

по заказам федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами, оптимизации системы межбюджетных отношений, реформирования бюджетного процесса, реализации реформы местного самоуправления.

результаты при раннем начале реформ, вероятнее всего, проявятся раньше. Кроме того, чем раньше начаты соответствующие работы, тем больше возможностей появляется у региональных властей для того, чтобы склонить федеральные органы власти к своей, проверенной практикой, точке зрения.

Позднее начало реформ таит в себе риски иного толка. В первую очередь это политические риски, ставшие особенно актуальными в связи с переходом к новой системе выборов губернаторов. Откладывание работ по реформированию бюджетного процесса, когда курс на увязывание финансирования с результатом уже объявлен на самом высоком уровне, представляется политически недалеким шагом. При этом в силу существенных отличий новой системы планирования бюджетных расходов от ныне применяемой в переходный период в регионе, начавшем реформы с опозданием, неизбежно будет затягиваться (причем счет пойдет не на месяцы, а на финансовые годы и даже на бюджетные циклы).

Безусловно, сама по себе модель БОР, призванная повысить обоснованность распределения бюджетных расходов и их эффективность, усилить целевую ориентацию деятельности отдельных органов государственной власти (местного самоуправления) и системы государственной власти и местного самоуправления в целом, имеет ряд неоспоримых достоинств и уже по этим причинам представляет практический интерес для субфедерального уровня. На региональном уровне при меньших, чем на федеральном уровне, масштабах работ положительный результат применения новых принципов и методов БОР может быть получен существенно быстрее. При этом для высокодотационных регионов такая модель представляется не менее, а возможно, и более актуальной, чем для субъектов РФ, формирующих доходы преимущественно за счет налоговых и неналоговых доходов, а не дотаций из федерального бюджета. Новые принципы бюджетного планирования заставляют задуматься о том, зачем, с какой целью осуществляются те или иные расходы, поставить вопросы о перспективном развитии региона, переориентировать систему принятия решений с удовлетворения текущих потребностей на перспективное развитие.

Откладывать работы по реформированию бюджетного процесса нельзя, и в первую очередь по формальным причинам. Рекомендации по скорейшей реализации на региональном и муниципальном уровнях реформы бюджетного процесса были сформулированы уже в Постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», где органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов, а также утвердить собственные планы осуществления реформы.

Через два года после этого Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ достаточно жестко сказал о необходимости активизации работы по внедрению методов БОР на субфедеральном уровне: «Региональные органы власти также обязаны приступить к такой работе... Правительство сделало первые шаги в этом направлении. В регионах почти ничего не происходит». Подобная позиция однозначно задавала вектор работ на субфедеральном уровне – реформирование бюджетного процесса.

Ожидается, что из новой редакции Бюджетного кодекса будет следовать необходимость применения инструментов БОР на всех уровнях бюджетной системы РФ уже при составлении, рассмотрении и утверждении проектов бюджетов всех уровней на 2008 г. В случае принятия подобной нормы к началу бюджетного цикла по составлению проекта бюджета на 2008 г. правовые акты, позволяющие использовать процедуры БОР на всех уровнях бюджетной системы, должны быть приняты.

Федеральным центром уже принят ряд мер по систематическому отслеживанию вклада от деятельности органов государственной власти каждого из субъектов РФ в достижение целей, поставленных перед Правительством РФ. Практическая потребность в проведении подобных работ обусловлена тем, что формулировки и сущность целей деятельности Правительства РФ, установленные в ходе внедрения БОР на федеральном уровне, затрагивают полномочия органов государственной власти субъектов РФ, а в ряде случаев – и вопросы местного значения. Председа-

телем Правительства РФ одобрен документ, регламентирующий структуру доклада субъекта РФ о результатах и основных направлениях деятельности, выносимого для рассмотрения на заседании правительства. Данный документ содержит унифицированную систему показателей, характеризующих роль субъекта в социально-экономическом развитии Российской Федерации. К сожалению, не все показатели напрямую относятся к компетенции субъектов РФ, определенной Федеральным законом № 184-ФЗ. Однако в любом случае подобный мониторинг состояния дел в ключевых сферах требует принятия региональными властями мер по сбору необходимой информации о показателях, а в пределах компетенции органов государственной власти субъектов РФ – по улучшению их значений.

Система отслеживания хода внедрения отдельных элементов БОР в регионах создана также в рамках мониторинга Минфином России финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований. В случае охвата в периметре системой мониторинга большего количества регионов, а также дополнения ее индикаторами, более полно характеризующими процесс внедрения БОР в субъектах РФ, роль этой системы может существенно возрасти.

Помимо рассмотренных жестких требований, на федеральном уровне разработаны и применяется комплекс мер по финансовому стимулированию реформ путем распределения на конкурсной основе субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, а также субвенций на реализацию административной реформы. Как показывает практика функционирования ФРРМФ в течение пяти с небольшим лет, субъектам РФ, участвующим в подобных конкурсах, удается наиболее комплексно принимать меры по реализации бюджетных реформ.

Таким образом, на данном этапе развития реализация на субфедеральном уровне реформы бюджетного процесса во взаимосвязи с административной реформой, реформой государственной (муниципальной) службы, а также мерами по реструктуризации бюджетного сектора вполне обоснованно может рассматриваться как одно из приоритетных направлений работ. ●