

Чего ждать бюджетникам

18

Трехлетний бюджет

В условиях отказа на федеральном уровне от составления перспективного финансового плана и перехода к утверждению федерального бюджета сроком на три года особое значение приобретают нормативные правовые акты, регламентирующие процесс бюджетного планирования и составления бюджета.

В этой связи из числа новых принятых документов большой интерес представляют постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» и приказ Минфина России от 17.04.2008 № 47н «Об утверждении порядка планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

На сегодняшний день именно вышеуказанные акты в совокупности с Графиком подготовки и рассмотрения в 2008 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов (утвержден Председателем Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период), детализируют соответствующую



**Руководитель
юридической службы
Центра исследований
бюджетных отношений
Анна Карасева
о новациях в бюджетном
законодательстве**

С начала года в России действует, по сути, новая редакция Бюджетного кодекса, введенная федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Прежде всего изменения в БК РФ предусматривают переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период (в режиме «скользящей трехлетки») и отказу от составления перспективного финансового плана. Такая мера позволяет обеспечить стабильность, преемственность и предсказуемость бюджетной политики и создать правовые основы для заключения трехлетних государственных (муниципальных) контрактов, а в рамках долгосрочных целевых программ и инвестиционных проектов – контрактов на более длительный срок. Но помимо федерального закона № 63-ФЗ были приняты и другие, не менее важные, нормативные акты.



щие нормы БК РФ и регламентируют процесс бюджетного планирования и составления проекта федерального бюджета.

Вышеупомянутым постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 было утверждено Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. По сути, данный акт является на сегодняшний день единственным федеральным документом, действующим на постоянной основе и комплексно регулирующим вопросы составления бюджета.

Указанное Положение представляет собой совокупность норм, определяющих права и обязанности основных субъектов процесса составления федерального бюджета – Правительства РФ, Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам, Минфина России, Минэкономразвития РФ, Минрегионразвития РФ, Минздравсоцразвития РФ, субъектов бюджетного планирования (далее – СБП). Все права и обязанности этих ведомств закреплены в Положении в увязке с конкретными сроками для их реализации. Таким образом, в Положении определяются этапы и процедура составления проекта бюджета.

В нем упомянуты многочисленные документы и материалы, используемые в процессе составления бюджета.

При этом из положений рассматриваемого акта нельзя сделать однозначный вывод о том, каким именно образом указанные документы (материалы) используются в процессе составления бюджета, а также о том, каким образом их содержание влияет на характеристики бюджета.

Необходимо отметить, что нормы Положения возлагают на СБП обязанность по представлению докладов о результатах и основных направлениях деятельности в процессе составления проекта федерального бюджета. Процедура составления докладов регламентируется в настоящее время Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249. Однако несмотря на то что именно доклады способствуют увязке информации о целях, задачах, результатах деятельности с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования, создают необходимую для системы БОР взаимосвязь результатов и затрат на макроуровне, в новой редакции БК РФ не содержится каких-либо норм, регламентирующих вопросы составления и применения докладов, а термин «доклад о результатах и основных направлениях деятельности» вообще не упоминается в БК РФ.

В развитие норм рассматриваемого Положения ежегодно Председателем Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам утверждается График подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов

Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – График). Указанный документ представляет собой более подробный и развернутый (по сравнению с рассматриваемым Положением) вариант описания этапов составления бюджета, но при этом не имеет нормативного закрепления и зачастую его положения вступают в противоречие с нормами рассматриваемого постановления Правительства РФ № 1010.

В свою очередь, приказом Минфина России от 17.04.2008 № 47н «Об утверждении порядка планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» регламентируются порядок и методика планирования бюджетных ассигнований.

В соответствии с ним планирование бюджетных ассигнований осуществляется СБП по главным распорядителям средств федерального бюджета. Планирование должно осуществляться отдельно по действующим и принимаемым расходным обязательствам, что соответствует требованиям норм ст. 1742 БК РФ, вступающих в силу с 1 января 2009 года.

Большая часть Порядка посвящена закреплению полномочий Минфина России и СБП по планированию бюджетных ассигнований в увязке с конкретными сроками реализации указанных полномочий. При этом данные сроки и перечни подготавливаемых документов не всегда можно соотнести со сроками и перечнями документов и материалов, закрепленных в вышеуказанных постановлениях Правительства РФ № 1010 и Графике, утверждаемом Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам, из-за наличия расхождений между указанными документами.

Необходимо отметить, что наименование и содержание рассматриваемого акта свидетельствует о его времен-



ном характере. При этом с момента утверждения многочисленных форм (приложения) Порядка уже менялись письмами Минфина России (например, письмом Минфина России от 20.05.2008 № 02-10-04/1447) без внесения соответствующих изменений в базовый приказ № 47н. Такая ситуация свидетельствует о нестабильности правового регулирования, в том числе и в сфере планирования бюджетных ассигнований, что не лучшим образом сказывается на качестве планирования внутри СБП.

В результате можно сделать вывод, что на федеральном уровне действуют три документа, определяющих сроки и этапы процесса составления проекта федерального бюджета:

- постановление Правительства № 1010;
- приказ Минфина России № 47н;
- график, утверждаемый Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам.

В качестве минусов этих документов можно выделить:

- расхождения в сроках подготовки документов и материалов;
- расхождения в перечне этапов;
- различную степень детализации при описании этапов составления проекта федерального бюджета;
- расхождения в наименованиях документов и материалов;
- расхождения в перечне обязанностей, возлагаемых на СБП;
- отсутствие статуса нормативного правового акта у документа с наибольшей степенью детализации (как в отношении сроков, так и в отношении полномочий и обязанностей) процедуры составления проекта бюджета.

В подобной ситуации сложно говорить о наличии четкой легитимной системы действий в процессе подготовки проекта федерального бюджета. Кроме того, наличие выше-

перечисленных минусов вносит элемент нестабильности в бюджетный процесс.

Повышение самостоятельности

Говоря о новациях бюджетного законодательства, нельзя обойти вниманием приказ Минфина России от 20.11.2007 № 112н, утверждающий Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений (далее – Общие требования).

Общие требования интересны прежде всего тем, что наделяют главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) правом установить в порядке составления, утверждения и ведения смет подведомственных учреждений особенности для отдельных учреждений и (или) групп учреждений с учетом:

- данных по результатам проверки

заключаться «особенности для отдельных учреждений и (или) групп учреждений». Можно только предположить, что данные особенности для отдельных учреждений связаны с формой сметы (может быть менее детализированной), утверждением сметы (может утверждаться руководителем учреждения) и внесением изменений в смету (упрощенный порядок).

Кроме того, обращают на себя внимания нормы Общих требований, закрепляющие право руководителя ГРБС в установленном им порядке:

- предоставить руководителю РБС право утверждать сметы учреждений, находящихся в его ведении;
- предоставить руководителю учреждения право утверждать смету учреждения.

Реализация вышеописанных норм Общих требований на практике может стать одним из первых реальных

шагов на пути повышения самостоятельности участников бюджетного процесса и внедрения принципов и методов ответственного финансового менеджмента.

Важным шагом на пути повышения самостоятельности участников бюджетного процесса, внедрения

принципов и методов финансового менеджмента является утвержденное приказом Минфина от 10.11.2007 № 123н Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета (далее – Положение).

Документ был разработан в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в 2008–2010 годах и определяет организацию проведения в 2008 году мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета. При этом

Правовые нормы должны быть точными и лаконичными, исключающими двусмысленные толкования и декларации.

правильности составления и ведения смет;

- результатов выполнения учреждением сметы за отчетный и (или) текущий финансовый год;
- данных о соблюдении учреждением бюджетного законодательства РФ по результатам проведения контрольных мероприятий, в том числе внутреннего финансового контроля организации бюджетного учета и отчетности учреждения.

По сути, ГРБС предоставляется право расширить права бюджетного учреждения при достижении им определенного уровня финансового менеджмента. Однако из Общих требований с достаточной степенью ясности не следует, в чем именно могут



под финансовым менеджментом понимаются анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Положение предусматривает проведение годового и ежеквартального мониторинга.

При этом годовой мониторинг состоит из:

- мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, в части исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год;
- мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Несмотря на новаторство, рассматриваемое Положение имеет ряд недостатков, а именно:

- документ носит временный характер, так как рассчитан только на один год, что прямо следует из п. 1 Положения;
- ни в самом Приказе, ни в Положении четко не определены полномочия Минфина России в ходе осуществления мониторинга;

- Положение не содержит требований к составу и содержанию Отчета о результатах мониторинга, представляемого Минфином России в Правительство РФ;
- Положение не содержит требований к составу и содержанию информации, размещаемой на официальном сайте Минфина России в сети Интернет;
- Положение не содержит каких-либо норм, определяющих направления и процедуру использования результатов мониторинга, а также влияние результатов мониторинга на права и обязанности ГРБС.

В свою очередь, именно результаты такого мониторинга можно рассматривать как инструмент при принятии финансовым органом решения о повышении самостоятельности конкретного ГРБС.

Делегирование ГРБС дополнительных полномочий может осуществляться в случае, если ГРБС достиг определенного уровня и качества финансового менеджмента и достижение этого уровня будет подтверждено в процессе мониторинга с помощью системы оценки.

В этой связи необходимо отметить, что нормы новой редакции БК РФ предоставляют финансовому органу право устанавливать различную свободу распоряжения бюджетными средствами для различных главных

распорядителей бюджетных средств, что вытекает из норм ст. 165 (в части упрощения порядка представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований), ст. 217 (в части снижения степени детализации бюджетной росписи), ст. 226.1 (в части установления порядка утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств предельного объема оплаты денежных обязательств в соответствующем периоде текущего финансового года (предельные объемы финансирования) БК РФ.

Последние новации

Конечно, изменения бюджетного законодательства, связанные с реформированием бюджетного процесса, не ограничиваются принятием вышеописанных нормативных правовых актов. С момента принятия федерального закона № 63-ФЗ бюджетное законодательство России пополнилось и другими актами, направленными на реализацию положений новой редакции БК РФ.

В частности, 29 декабря 2007 года было принято постановление Правительства РФ № 995, которым, с целью развития норм ст. 160.1 новой редакции БК РФ, были утверждены Правила осуществления федеральными

органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 29.11.2007 № 978 были утверждены Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом, что является необходимым условием реализации норм п. 3 ст. 72 новой редакции БК РФ.

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2008 № 324 был утвержден Порядок принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы.

Постановлениями Правительства РФ от 29.11.2007 № 1006 и от 14.11.2007 № 779 были утверждены новые положения соответственно о Правительственной комиссии по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период и о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Приказом Минфина России от 21 ноября 2007 г. № 114н был утвержден Порядок, одновременно регламентирующий два важнейших процесса по исполнению федерального бюджета, а именно: процесс составления и ведения сводной бюджетной



На федеральном уровне действуют три документа, определяющие сроки и этапы процесса составления проекта федерального бюджета.

росписи и процесс составления и ведения бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств.

Были разработаны новые Методические указания по составлению предварительных реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, которые в полной мере отражают новации БК РФ относительно расходных обязательств, и призва-

ны нивелировать многочисленные недостатки Порядка ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440. Методические указания размещены на сайте Минфина России и в настоящее время не имеют статуса нормативного правового акта.

Недостатки правового регулирования

Безусловно, список принятых и уже действующих нормативных правовых актов, необходимых для полноценной реализации на практике норм новой редакции БК РФ, может быть продолжен.

Вместе с тем многие документы, необходимость принятия которых была обозначена в специальных планах-графиках по принятию нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона № 63-ФЗ (например, Распоряжение Правительства РФ от 02.08.2007 № 1025-р), до настоящего времени не утверждены.

Так, до настоящего времени не приняты следующие документы:

- Постановление Правительства РФ о порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации;
- Постановление Правительства РФ о порядке разработки сводного финансового баланса Российской Федерации;
- Постановление (я) Правительства РФ о порядке принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств федерального бюджета, а также о порядке формирования и реализации указанных программ и о порядке проведения оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ,

реализуемых за счет федерального бюджета, и критериях указанной оценки;

- Постановление Правительства РФ о порядке формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы;
- Постановление (я) Правительства РФ о порядке формирования государственных заданий и о порядке финансового обеспечения выполнения государственных заданий.

Такая ситуация приводит к тому, что процедура применения ряда инструментов БОР, предусмотренных новой редакцией Бюджетного кодекса РФ, регламентируется либо письмами и (или) методическими материалами министерств (что зачастую противоречит БК РФ), либо актами временного характера, либо актами, утвержденными задолго до принятия новой редакции БК РФ, либо не регламентируется вовсе.

Подобные пробелы в правовом регулировании:

- не позволяют системно и своевременно реализовывать нормы новой редакции БК РФ;
- вынуждают правоприменителей руководствоваться положениями нормативных правовых актов принятых до вступления в силу федерального закона № 63-ФЗ, которые зачастую, несмотря на то что являются действующими, не согласуются (или прямо противоречат) нормам новой редакции БК РФ.

В заключение необходимо отметить, что вышеописанные действующие нормативные правовые акты обладают рядом общих характерных недостатков.

Нормы актов, регламентирующих бюджетные правоотношения, прописаны недостаточно четко, не отвечают требованиям юридической техники, что прежде всего проявляется:

- в неопределенности правовых норм и, как следствие, в возможности их двусмысленного толкования;
- в отсутствии четких и ясных критериев для принятия тех или иных управленческих решений.

Подобные недостатки правовых норм на практике могут снизить прозрачность в принятии органами государственной власти управленческих решений, а также поставить под сомнение эффективность расходования бюджетных средств. Правовые нормы должны быть точными и лаконичными, исключающими двусмысленные толкования и декларации.

Невыполнение указанных выше требований может привести к неопределенности содержания правовой нормы, а следовательно, и к возможности неограниченного усмотрения со стороны правоприменителей. ■



Инвестиции в образование, инновации и человеческий капитал – основа развития современного общества



Компания HP уже более 60 лет принимает активное участие в реализации общественно-социальных программ. Поддержка и развитие образовательных и научно-исследовательских программ является одной из главных составляющих.

В России HP способствует созданию инновационной системы образования на базе передовых информационных технологий, оказывает поддержку в области проведения прикладных и фундаментальных исследований, способствует развитию талантливой молодежи и выпускников ведущих вузов страны.

Сегодня на территории Российской Федерации действует «Цифровое сообщество HP», которое объединяет более 40 учебно-технологических и образовательных центров, получивших в рамках специальных программ HP гранты в виде технологий. Цель данных программ – способствовать преодолению цифрового неравенства и совершенствовать учебный процесс посредством внедрения инновационных методов обучения. Таким образом, HP инвестирует в развитие человеческих ресурсов, создавая необходимые условия как для школьников, так и для молодых предпринимателей, нуждающихся в профессиональной подготовке.

Другим важным направлением работы HP в области образования является сотрудничество с университетами и академическими институтами в рамках программы «Взаимодействие с университетами и научно-исследовательскими организациями».

В условиях инновационного развития многие вузы сталкиваются с проблемой создания гибкой высокопроизводительной ИТ-инфраструктуры, отвечающей современным требованиям. HP обладает уникальным опытом и экспертизой в области реализации комплексных проектов по модернизации, консолидации и автоматизации ИТ-инфраструктуры вуза. Компания HP уже осуществила ряд успешных проектов с ведущими вузами России, такими как МГУ, Государственный университет «Высшая школа экономики» (ГУ-ВШЭ), Вятский государственный университет и многими другими.

Стоит отметить, что компания HP не только является поставщиком передовых технологических решений, но занимается также научно-исследовательской деятельностью, за которую отвечает специальное подразделение – HP Labs. В сотрудничестве с ведущими вузами и научно-исследовательскими организациями РФ, которые мы сегодня с гордостью можем называть нашими партнерами, HP развивает ряд крупных технологических программ, таких как: Gelato, Tiramisu-Grid/Utility Computing, Mobility, Planet Lab, Security. С открытием представительства подразделения

HP Labs в Санкт-Петербурге в январе 2007 года HP стала разрабатывать новое направление – управление информацией и привлекать к сотрудничеству российские университеты.

HP высоко ценит партнерство с ведущими вузами страны и старается поддерживать специальные мероприятия, проводимые ими в области развития высоких технологий. Мы хорошо понимаем, что поддержка талантливой молодежи не ограничивается проведением специальных конкурсов и олимпиад – возможность получить опыт работы в международной компании намного важнее. Для этого мы проводим специальную программу по трудоустройству выпускников российских вузов. Так, в 2007 году HP приняла на работу 20 выпускников ведущих вузов страны в рамках данной программы.

Опираясь на богатый опыт, мы хорошо понимаем важность инвестиций в образовательные программы, инновационную базу и человеческий капитал, без которых невозможны эффективное развитие конкурентоспособной экономики и обеспечение достойного уровня жизни общества в современных условиях.

Андрей Осокин,
директор Департамента по работе
с государственными учреждениями

Более подробную информацию
вы найдете на сайте: www.hp.ru