

Федорова И. Ю.

*кандидат экономических наук, доцент, соискатель,
Российская академия предпринимательства*

Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации

Процесс проведения реформ в системе государственных финансов включает три ключевых этапа — реформу межбюджетных отношений, реформирование бюджетного процесса и реструктуризацию сети бюджетных учреждений. В статье рассматриваются цели, задачи, приводится основная концепция, реализуемая на каждом этапе реформы, раскрываются содержание, новации и анализируются проблемы, возникающие у вновь создаваемых хозяйствующих субъектов в форме новых бюджетных и автономных государственных учреждений, способных эффективно функционировать в рыночной среде.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетная реформа, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, бюджетирование ориентированное на результат, новые бюджетные и автономные государственные учреждения, эффективность бюджетных расходов.

Stages, the contents and reform problems in the budgetary sector of economy of Russian Federation

The reform of the system of state finance includes 3 main stages: the reform of interbudgetary relations, budgetary process and restructuring of the network of budgetary institutions. The article contains purposes, tasks, the main concept of the reform, innovation and analyzing of the problems which new state budgetary and autonomy organizations face.

Keywords: state finance, budgetary reform, interbudgetary relations, budgetary process, budgeting oriented to the results, new budgetary and autonomy state organizations, the effectiveness of state expenses.

Россия все активнее участвует в мировом процессе интеграции и глобализации. В условиях реформирования экономики России, в стране проявляется тенденция к приближению законодательных основ к мировым стандартам. Сложившаяся ситуация потребовала реформирования системы государственных финансов, и в том числе необходимость приведения норм бюджетного законодательства в соответствие

с мировой практикой управления и организации общественными финансами.

Реформа управления общественными финансами в России начала в 1999 году, с момента подготовки и начала реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации 1999–2001 гг., одобренной постановлением Правительства от 30.07.1998 № 862.

В процессе реформирования государственных финансов Российской Федерации выделяются три ключевых этапа, которые отражают проведение единой бюджетной политики на трёх уровнях организации государственных финансов: макро-, мезо- и микроуровнях. Логическую последовательность реформы общественных финансов в России можно представить следующим образом: на макроуровне реализуется реформа межбюджетных отношений; на мезоуровне осуществляется реформирование бюджетного процесса; на микроуровне проводится реструктуризация сети бюджетных учреждений.

Реформа межбюджетных отношений

Необходимость в реформировании межбюджетных отношений появилась в результате отсутствия комплексного подхода к выравниванию социально-экономического развития регионов. Значительный разрыв в уровне достигнутого экономического потенциала между центром и регионами привели к усилению социальной напряженности в регионах и могли вызвать центробежные процессы в государстве. Потребовалось разработать новые подходы в межбюджетных отношениях. На первом этапе, в соответствии с разработанной Концепцией, началось создание системы поддержки, включающей, в том числе, формирование пяти фондов финансовой помощи регионам. Законодательное закрепление механизма было осуществлено в 2005 году.

Второй ступенью реформы межбюджетных отношений явилась реализация правительственной Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Её суть — разделение уровней бюджетной системы с чётким определением их доходов и расходов (обязательств) на постоянной основе. Цель реформы — формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней».

Создание подобной системы направлено на достижение экономической эффективности в межбюджетных отношениях, в частности предполагалось сформировать стимулы для региональных и местных властей

к проведению структурных преобразований, повышению бюджетной ответственности в ходе управления общественными финансами, обеспечению социальной справедливости и территориальной интеграции.

Расширение самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти в процессе реализации бюджетных полномочий стало главным результатом реформы межбюджетных отношений.

Реформирование бюджетного процесса

Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ была рассчитана на 2004–2006 гг. и принята Постановлением Правительства от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетного процесса». Это положило начало процесса разработки законодательной базы для проведения реформы бюджетного процесса.

С экономической точки зрения принятие решения о проведении реформы пришлось на наиболее благоприятный для страны момент. Стабилизационный фонд, который был создан в 2004 году, обеспечивал повышенную устойчивость федерального бюджета относительно негативных воздействий внешнеэкономической конъюнктуры.

В соответствии с приоритетами государственной политики целью реформирования бюджетного процесса стало формирование условий и создание предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами. Суть бюджетной реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств. Принципиальные отличия в содержании двух подходов в управлении государственными финансами представлены в таблице.

Управление затратами (1991–2000 гг.)	Управление результатами (2008– 2012 гг.)
- сбалансированность бюджета - денежное исполнение бюджета - казначейский контроль на всех стадиях - целевое использование средств по статьям сметы - единая методика распределения финансовой помощи дотационным регионам за счет «доноров»	- разделение уровней бюджетной системы - среднесрочное планирование - бюджетирование по целям и результатам - реорганизация бюджетных учреждений - учёт и отчётность по МСФО

Были разработаны чёткие среднесрочные ориентиры реформирования бюджетного процесса.

Новая для России концепция управления результатами предполагает формирование бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют чёткую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Увеличивается автономность и ответственность администраторов бюджетных средств. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана. Создаётся общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на определённые функции и программы, в рамках которых проводится детализация направлений использования ассигнований самими администраторами бюджетных средств. Вводятся стимулы для повышения эффективности использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений, земель и т.п.). Приоритет отдаётся внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Ведётся регулярный мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств должна проводиться в соответствии с достигнутыми результатами.

Базой новой организации бюджетного процесса в России является широко известная и повсеместно применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результат» в рамках среднесрочного финансового планирования. Она подразумевает разделение бюджетных полномочий между администраторами средств бюджета и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учётом (или в прямой зависимости) от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах долгосрочных объёмов бюджетных ресурсов.

Эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с фиксированием чётких правил изменения объёма и структуры ассигнований, предполагает повышение предсказуемости объёма ресурсов, управляемых администраторами средств. Как следствие, появилась новая проблема: необходимость группировки расходных обязательств в зависимости от степени их предопределённости и правил планирования ассигнований на их выполнение.

В целом реализация Концепции реформирования бюджетного процесса была завершена в 2007 году. Её итогом стала подготовка Фе-

дерального Закона от 26.04.2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ»

Таким образом, основными новациями, вступившими в силу с 01.01.2008 (а для некоторых норм с 2009–2010 гг.) стали ¹:

1. Организация бюджетного процесса на основе расходных обязательств соответствующего публично-правового образования.

2. Переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в т.ч. для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ — формированию бюджетов на трёхлетний период.

3. Чёткая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий.

4. Упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов; внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчётности), в т.ч. закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению Федерального закона о федеральном бюджете в трёх чтениях, более точное и прозрачное регулирование исполнения бюджетов.

5. Планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств.

6. системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, в первую очередь, государственных распорядителей бюджетных средств и распорядителей бюджетных средств, государственных администраторов бюджетных средств и администраторов бюджетных средств.

7. Усиление стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов самоуправления по эффективному и ответственному управлению финансами своего уровня.

8. Утверждение принципов бюджетной классификации в Бюджетном кодексе Российской Федерации с одновременным расширением полномочий органов государственной власти (местного самоуправления) по её детализации, взаимной интеграцией бюджетной классификации и системой бюджетного учёта.

¹ Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В. Бюджет и бюджетная система; М.: Юрайт, 2012 г. С. 584–585.

В основу бюджетного планирования был заложен широко известный метод «скользящей трёхлетки»², когда ранее утверждённые корректировки второго и третьего года трёхлетнего периода становятся основой следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года. Данный метод, с одной стороны, обеспечивает стабильность и предсказуемость бюджетных проектировок и, с другой, возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реструктуризацию обязательств и реализацию новых направлений бюджетной политики.

Бюджетная классификация призвана систематизировать бюджетные расходы по тем или иным признакам. Это позволяет сравнивать параметры бюджета за разные годы для адекватного анализа и прогнозирования расходов бюджета и развития экономики с необходимой степенью детализации. Вместе с тем, очевидно, что новая бюджетная классификация будет и дальше изменяться, что ограничит возможности аналитической и экспертной работы при оценке расходов бюджета.

Существенным шагом в развитии бюджетной реформы стало введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации разделения расходов на действующие и принимаемые обязательства в процессе бюджетного планирования. В результате этого основным элементом бюджетной реформы стал переход к среднесрочному бюджетному планированию (на период до трёх лет).

Среди важнейших новаций — создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового контроля (аудита).

Итогом реализации реформы бюджетного процесса стало приближение России к новому этапу бюджетного реформирования, а именно к реструктуризации сети бюджетных учреждений.

Реструктуризация сети бюджетных учреждений

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание рычагов, при которых бюджетные услуги могут представлять организации различных организационно-правовых форм. Поэтому, была предусмотрена возможность преобразования государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в организации иной организационно-правовой формы. Цель этого нововведения заключается в снятии с государства обязанностей финансового обеспечения таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности по их обязательствам.

² Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М., 2005. С. 282.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) заказ. Сутью этого метода финансирования является возмещение расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в т.ч. в соответствии с утверждёнными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг³. Основой выступает механизм предоставления субсидий за счет бюджетных средств.

На этапе составления бюджета государственные распорядители бюджетных средств формируют для соответствующих организаций задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Объем этих заданий определяется общественной потребностью в них в конкретном территориальном образовании. Затем определяется базовый объём финансирования, который может корректироваться в процессе исполнения бюджета на основе изменившихся данных о фактическом объёме услуг, оказанных организацией за отчётный период. При этом должен быть определен чёткий порядок такой корректировки в объеме доведённых до соответствующих государственных распорядителей средств федерального бюджета и распорядителей средств федерального бюджета годовых лимитов бюджетных обязательств. На основании вышеизложенного устанавливаются предельные объёмы предоставления их в рамках субсидии.

Частное или бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества.

Этап реструктуризации сети бюджетных учреждений включает в себя реформирование сектора бюджетных учреждений не только посредством создания новых типов государственных и муниципальных учреждений, но и посредством перехода к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг.

Действующий механизм сметного финансирования был признан неэффективным, т.к. не связывал деятельность бюджетного учреждения с достижением конкретных результатов. Поэтому, осуществлен

³ Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В. Бюджет и бюджетная система; М.: Юрайт, 2012 г. С. 599–600.

переход на систему субсидирования деятельности значительной части государственных учреждений.

В рамках реструктуризации сети бюджетных учреждений осуществлен перевод бюджетных учреждений в новый тип казенных, новых бюджетных или автономных учреждений. Только казенные учреждения функционируют на основе механизма сметного финансирования. Новые бюджетные и автономные учреждения перешли на финансирование через выделение бюджетных субсидий на выполнение конкретного государственного заказа.

Главным нововведением в рамках реформирования системы государственных и муниципальных учреждений стало предоставление им права выбирать: быть им бюджетным или автономным учреждением. В этом плане наиболее эффективная форма организации финансов у автономных учреждений ⁴.

Автономные учреждения наделяются большими правами, но возрастает и их степень ответственности. Идея состоит в том, чтобы максимально приблизить их деятельность к условиям рыночного механизма с целью максимального повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов и привлечь частные финансовые ресурсы на основе участия их в софинансировании реализации социальных программ. Речь идет о постепенной, так называемой, коммерциализации в сфере бюджетных отношений. В соответствии с законодательными нормами автономное учреждение может перейти на коммерческий план счетов и использовать в своей деятельности заемные средства.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закреплённым за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённых за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретённых автономным учреждением за счёт выделенных таким собственником средств. Собственник имущества такого учреждения не несёт ответственности по обязательствам этого учреждения. Изменяются не только условия их финансирования, но и условия контроля их деятельности. Разрабатывается новая система аудита эффективности.

Эти изменения условий функционирования учреждений на практике сталкиваются с существенными проблемами. Многие из них заключаются в непонимании сути реформы на уровне государственных распорядителей бюджетных средств и в отсутствии внутриведомственной нормативной базы для нового типа организаций. Проявляется

⁴ Федорова И.Ю., Прокофьев М.Н. Финансовая стратегия автономной организации // Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 139–150.

нежелание в предоставлении большей степени экономической свободы подведомственным учреждениям с одной стороны, а с другой, наблюдается острый дефицит квалифицированных кадров, способных руководить организациями в условиях новых для них коммерческих отношений. Требуются новые подходы к формированию финансовой стратегии организаций в новых условиях.

Процессы реформирования бюджетного сектора идут неравномерно. Их реализации и проблемах в системе предоставления образовательных услуг автором уделялось внимание в статье «О совершенствовании механизма финансирования и повышение эффективности расходов в системе образования»⁵.

Реформирование бюджетных организаций представляет собой завершающий этап мероприятий по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы.

Реализация реформ бюджетного сектора экономики продолжается. Реформы носят масштабный характер, вызывают изменения методологии бюджетного планирования и прогнозирования, требуют создания новой системы аудита эффективности в сфере государственных финансов. От их реализации зависят будущее устойчивое развитие экономики государства и его социально значимого некоммерческого сектора.

Используемые источники

1. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. (одобрена постановлением Правительства от 30 июля 1998 г. № 862).
2. Федеральный Закон от 26.04.2007г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».
3. Постановлением Правительства от 22.05.2004, № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетного процесса».

⁵ Федорова И.Ю., Елистратова Е.Ю. Совершенствование механизма финансирования и повышение эффективности расходов в системе образования // Финансовый журнал. 2012. № 1. С. 149–159.