УДК 336.14

image

О ПЕРЕХОДЕ К ПРИНЦИПУ РЕЗУЛЬТАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. Замятина

Саратовскийгосударственныйуниверситет E-mail: ZamyatinaNV@mail.ru

Статья посвящена бюджетной реформе в Российской Федера- ции. Автором рассматриваются вопросы перехода к среднесроч- ному бюджетному планированию, формированию государствен- ного (муниципального) задания для некоммерческих учреждений, реорганизации сети бюджетных учреждений, формированию программного бюджета. На примере Саратовской области и г. Саратова приводятся положительные стороны проводимых из- менений в бюджетной сфере и их проблемные моменты. **Ключевые слова**: бюджет, бюджетная реформа, бюджетные учреждения, оптимизация расходов, автономные учреждения, программный бюджет.

About Passage to the Principle of Effective Budgeting in Russia

N. V. Zamyatina

The article is devoted to the budgetary reform in Russia. The author is examined questions of passage to the medium-term budget planning, shaping of state (municipal) job for the noncommercial establishments, realignment of the network of public institutions, formation of program budget. For example to Saratov region and the city of Saratov are given the positive aspects of the conducted changes in the budgetary sphere and their problematic moments.

Key words: budget, budget reform, budgetary establishments, optimization of expenditures, autonomous establishments, program budget.

В настоящее время в России проводится одна из наиболее масштабных бюджетных реформ за последние десятилетия. Реформа предполагает настолько существенные изменения в бюджетной классификации, технологии бюджетного процесса, организации деятельности учреждений бюджетной сферы, что может быть отнесена к инновациям в сфере государственного управления. В соответ- ствии с проводимыми в стране нововведениями на всех уровнях бюджетной системы осуществляется последовательный переход в практике бюджетно- го планирования от сметного принципа к модели бюджетирования, ориентированного на результат.

Принципы бюджетирования, ориентиро- ванного на результат, успешно применяются во многих странах мира. Новаторами в этой области являются США, Новая Зеландия, Австралия, Нидерланды, Великобритания и Швеция. Позже всех на модель бюджетного планирования, ори- ентированного на результат, стали переходить Франция и Германия. В России начало переходу к принципам результативного бюджетирования по-

ложила Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг.

В рамках концепции «управления результата- ми» бюджет формируется исходя из целей и пла- нируемых результатов государственной политики. Расходы имеют четкую привязку к функциям, программам, услугам, видам деятельности, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ с позиций экономической эффективности и социальной значимости. Этот метод планирования бюджетных средств пред- полагает переход к многолетнему бюджетному планированию, выработку четких расходных приоритетов, группирование расходных обяза- тельств на постоянно финансируемые расходы и вновь вводимые расходные обязательства, совершенствование и расширение сферы приме- нения программно-целевых методов бюджетного планирования.

К бесспорным достоинствам новаций можно отнести:

– предоставление государством населению именно тех общественных благ и услуг, в которых общество действительно заинтересовано (за счет финансирования тех благ и услуг, количество, ка- чество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей степени отвечают потреб- ностям общества и характеризуются наилучшими показателями социальной эффективности при заданных финансовых ограничениях);
– качественный пересмотр структуры бюд- жетных расходов на всех уровнях власти (отказ от многих видов неэффективных и необоснованных расходов);
– повышение ответственности главных рас- порядителей и получателей бюджетных средств за конечный результат (в части не только предостав- ления определенного объема услуг или выполне- ния определенного объема работ, но и достижения заданных качественных показателей).

Внедрение нового механизма невозможно без обеспечения его правовой основы. Поэтому в последние годы многие нормативные правовые акты в налоговой и бюджетной сфере, включая Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, бюджетную классификацию, а также нормативные документы в сфере имущественных отношений, претерпели значительные изменения. Корректировке подвер-

image

© Замятина Н. В., 2011

глась и методология формирования, принятия и исполнения бюджета.

Начиная с 2008 г. произошел переход к среднесрочному бюджетному планированию как составной части бюджетирования, ориентирован- ного на результат. При этом формирование трех- летнего бюджета стало осуществляться не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне власти, что является необходимой пред- посылкой для реструктуризации бюджетного сектора, повышения эффективности администри- рования расходов территориальных бюджетов. В 2008 г. правом составлять и утверждать бюджет сроком на три года воспользовалось 29 субъектов РФ (34,5% общего количества регионов России). В 36 субъектах РФ 24,3% городских округов, 28,5% муниципальных районов и 25,8% посе- лений перешли к среднесрочному бюджетному планированию. В 2009 г., несмотря на трудности в прогнозировании доходов территориальных бюджетов из-за кризисных явлений в экономике, количество субъектов РФ, формирующих трех- летний бюджет, увеличилось до 42, или в 1,5 раза.

Составление и утверждение трехлетнего бюджета обеспечивает преемственность и пред- сказуемость бюджетной, макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, спо- собствует повышению устойчивости бюджетной системы, увеличивает обоснованность планиро- вания бюджетных расходов, позволяет заключать государственные и муниципальные контракты на три года (на весь срок реализации ведомственных целевых программ, инвестиционных проектов), что способствует эффективному использованию бюджетных ресурсов.

Постепенный рост экономики и нормали- зация налоговых и неналоговых поступлений в бюджет всех уровней позволили восстановить в 2011 г. трехлетний горизонт планирования на федеральном уровне, прерванный финансовым кризисом. Поэтому для регионов и муниципаль- ных образований важной задачей остается рас- ширение практики среднесрочного планирования, а для территорий, уже к ней перешедших, – со- хранение наработанного опыта и постепенное смещение акцента на бюджетное планирование с учетом реальных среднесрочных ориентиров. Необходимо отказаться от распространенной практики планирования и распределения бюд- жетных средств на основе индексации расходов прошлых периодов без четкой привязки к целям и ожидаемым результатам, а также перераспре- деления запланированных бюджетных ресурсов под влиянием текущих «сиюминутных» задач, часто идущих вразрез с перспективами развития территории и не способствующих повышению эффективности бюджетных расходов.

Проводимая в стране бюджетная реформа обозначила необходимость введения в практику новых терминов и понятий – «государственное (муниципальное) задание», «реестр расходных

обязательств», «действующие и принимаемые рас- ходные обязательства», «программный бюджет»,

«казенные и автономные учреждения».

В соответствии с внесенными в Бюджетный кодекс РФ изменениями основной акцент в бюд- жетном планировании начиная с 2009 г. сделан на гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целя- ми и ожидаемыми результатами государственной (муниципальной) политики. Выделение ассигно- ваний на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превы- шения прогнозируемых бюджетных доходов над расчетным объемом действующих обязательств.

При формировании бюджета на 2010 г. пла- нирование бюджетных ассигнований впервые осуществлялось раздельно по действующим и принимаемым расходным обязательствам. Такое планирование оказало положительное влияние на практику бюджетного планирования, особенно в условиях острой нехватки бюджетных ресурсов, и позволило:

– существенно упростить и ускорить проце- дуру составления и рассмотрения бюджета в части действующих обязательств, сосредоточившись на вновь принимаемых;
– поддерживать жесткие бюджетные огра- ничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после полного обеспечения действующих (либо их сокращения, отмены);
– повысить надежность среднесрочного пла-

нирования за счет устанавливаемых правил про- гнозирования объема действующих обязательств.

В 2009–2011 гг. в условиях сокращения бюджетообразующих источников регионы и муниципальные образования вынуждены были пересмотреть сложившуюся структуру своих бюд- жетов, обеспечив сокращение части действующих обязательств (путем внесения изменений в зако- нодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ, реструк- туризации бюджетного сектора и т. п.), а также приостановки действия отдельных нормативных правовых актов. Рациональное использование финансовых, материально-технических, кадро- вых ресурсов, сокращение либо полный отказ от неэффективных расходов стали приоритетными направлениями деятельности. Большая часть ре- гионов и муниципальных образований сократила (и продолжает сокращать) расходы на обеспечение деятельности органов государственного (муници- пального) управления. При этом уменьшаются затраты не только на оплату труда государствен- ных и муниципальных служащих, но и на связь, содержание служебного автотранспорта, закупки и прочее. В среднем оптимизация этих расходов составила 20–30%. Максимальному сокращению подверглись расходы на приобретение оборудо- вания (особенно дорогостоящего) и капитальные расходы. Последние в 2009 г. сократились от 20%

до 40%, тогда как в предыдущие годы их ежегод- ный прирост составлял 10–30%[1].

Помимо обозначенной оптимизации расходов бюджетных учреждений и органов управления во многих регионах осуществляется оптимиза- ция сети действующих бюджетных учреждений. Например, в Саратовской области в 2009 г. было принято более 15 нормативных правовых актов о реорганизации государственных бюджетных учреждений, в 2010 г. – более 20. В 2011 г. планиру- ется создание государственных образователь- ных учреждений среднего профессионального образования «Энгельсский политехникум» (путем объединения государственных образовательных учреждений «Энгельсский политехнический техникум» и «Профессиональное училище

№ 9») и «Балаковский промышленно-транспорт- ный техникум» (путем объединения образователь- ных учреждений «Балаковский автомобильно- электромеханический техникум», «Балаковский промышленно-транспортный техникум» и «Про- фессиональное училище № 63»).

Аналогичные меры по оптимизации сети муниципальных бюджетных учреждений при- нимаются во всех муниципальных образованиях области. Например, в г. Саратове количество муниципальных бюджетных учреждений сократи- лось с 449 по состоянию на 01.01.2009 г. до 444 по состоянию на 01.01.2010 г. и до 441 по состоянию на 01.01.2011 г.

В то же время простое сокращение бюджет- ных расходов может обеспечить лишь кратковре- менный эффект. Необходим комплексный подход к проводимой оптимизации бюджетных расходов, который учитывал бы как возможности бюджетов разного уровня в реализации социальной полити- ки, так и потребность населения в данных услугах. Добиться большей эффективности использования бюджетных средств невозможно, если при фор- мировании расходов бюджета используется «затрат- ный механизм», а приоритетом выступает сметное финансирование учреждений, но не оказание услуги (образовательной, медицинской, культур- ной и т. п.) конкретному потребителю. Именно наличие потребителя, а не наличие учреждения должно определять нужность/ненужность тех или иных услуг, их объем и затраты бюджета на оказание данных услуг.

Реформирование бюджетной сферы пред- полагает не только уход от сметного принципа финансирования и расширение масштабов предо- ставления государственных и муниципальных услуг бюджетными учреждениями, но и возмож- ность преобразования адаптировавшихся к рыноч- ным условиям государственных и муниципальных учреждений в иные организационно-правовые формы, в том числе и автономные.

Преобразование бюджетных учреждений в автономные организации обеспечивает: создание условий для финансово-хозяйственной само- стоятельности и экономической мобильности;

повышение эффективности использования ма- териально-технических и финансовых ресурсов; привлечение инвестиций и расширение источ- ников финансирования текущей деятельности бюджетных учреждений; усиление ответствен- ности за конечные результаты деятельности автономного учреждения. Создание автономных учреждений позволит, наконец, заложить основу для формирования конкурентоспособного рынка государственных (муниципальных) услуг.

В 2009 г. в Саратовской области функциони- ровало 30 государственных автономных учреж- дений, из которых 27 созданы путем изменения типа существующих бюджетных учреждений. В 2010 г. путем изменения правового статуса бюд- жетных учреждений создано еще 18 автономных учреждений, в том числе и государственные авто- номные учреждения культуры «Саратовский ака- демический театр юного зрителя им. Ю. П. Кисе- лёва», «Саратовский областной театр оперетты», государственное автономное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Саратовская областная специализированная дет- ско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва по хоккею "Кристалл"», государственное автономное учреждение «Региональный институт управления научно-техническими и инновацион- ными программами Саратовской области».

Гораздо медленнее процесс трансформа- ции бюджетных учреждений идет на уровне муниципалитетов. Например, в муниципальном образовании «Город Саратов» первые решения о создании муниципальных автономных учреждений приняты только в конце 2010 г. С 1 января 2011 г. в городе созданы муниципальное автономное об- разовательное учреждение для детей дошкольного и младшего школьного возраста прогимназия «Кристаллик» (путем изменения типа существу- ющего муниципального образовательного учреж- дения) и муниципальное автономное учреждение «Город Комфорта». Данная ситуация обусловлена как внешними, так и внутренними факторами, в том числе и опасениями по поводу невостребо- ванности на конкурентном рынке тех или иных услуг. Основная масса учреждений социальной направленности не имеет хорошей материально- технической базы, сметное финансирование даже в предкризисные, достаточно благополучные в финансовом плане годы не было достаточным для обновления основной части устаревшего обору- дования, проведения капитального ремонта (а где необходимо, и реконструкции) зданий. Подготовка специалистов в области управления финансовой деятельностью в бюджетных учреждениях также не всегда соответствует необходимому уровню.

Активизации перевода бюджетных учрежде- ний в другие организационно-правовые формы на муниципальном уровне во многом содейство- вал принятый в мае 2010 г. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

связи с совершенствованием правового положе- ния государственных (муниципальных) учрежде- ний». В соответствии с данным законом с 1 января 2011 г. все государственные и муниципальные учреждения разделены на 3 типа: автономные, бюджетные и казенные. В связи с этим в конце 2010 г. органами государственной власти и ор- ганами местного самоуправления были приняты нормативные акты, определяющие ту или иную форму действующих бюджетных учреждений.

Однако положения закона направлены не только на ускорение реструктуризации бюджет- ного сектора и формирование условий для более полной практической реализации подходов, заложенных в федеральном законодательстве об автономных учреждениях, но и на создание предпосылок для повышения качества государ- ственных и муниципальных услуг, внедрение элементов рыночных отношений в их деятель- ность, переориентацию внимания учреждений с обоснования потребности в бюджетных ресурсах и дальнейшего их освоения на максимальный учет интересов потребителей услуг (то есть на весь комплекс элементов бюджетирования, ориенти- рованного на результат).

Положительным аспектом реформы является увеличение доли программных расходов в бюдже- тах территорий. Например, по итогам проведен- ного Министерством финансов РФ мониторинга, в 2008 г. в 8 субъектах РФ удельный вес расходов бюджета, формируемых в рамках программ (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий), превысил 50% от общего объема расходов, а в 57 субъектах РФ составил менее 20%. В 2009 г. количество субъектов РФ, форми- рующих в рамках программ более 50% расходов своего бюджета, увеличилось до 13, а субъектов РФ, где программные расходы составили менее 20% объема бюджета, сократилось до 45[2].

В г. Саратове количество реализуемых в 2010 г. целевых программ возросло, по сравнению с 2009 г., в 2,6 раза (с 17 в 2009 г. до 45 в 2010 г.). На их реализацию из бюджета города израсходовано 1676,5 млн рублей, или 15% совокупных расходов бюджета города. Целевые межбюджетные транс- ферты, поступающие из областного бюджета, со- ставляют 3090,7 млн рублей, или 27,5% расходов городского бюджета. Таким образом, уже сегодня более 40% городского бюджета распределяется и используется с учетом программно-целевых меха- низмов и ориентировано на достижение конкретно- го результата. Данные факты приобретают особую актуальность в связи с готовящимся на федеральном уровне переходом к «программному бюджету».

Согласно Программе повышения эффектив- ности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правитель- ства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р, предусмотрено развитие программно-целевых принципов дея- тельности органов исполнительной власти, в том числе и переход к формированию бюджета в рас-

резе государственных (муниципальных) программ. Программно-целевой метод призван обеспечить прямую взаимосвязь распределения ресурсов и планируемых (фактических) результатов их ис- пользования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Формирование, утверждение и исполнение в программном формате федерального бюджета планируется начиная с 2012 г. В дальнейшем соответствующие новации предполагается рас- пространить на региональный и местный уровни бюджета. Переход к данной практике требует создания базовых условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам, в том числе и изменения порядка составления и утверждения бюджета, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации, форми- рования статистических данных, являющихся базовыми для показателей результативности.

Программно-целевой метод формирования бюджета открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления бюджетных услуг, обеспечивает большую про- зрачность бюджета.

Однако успех программного бюджетирования (равно как и любого другого элемента бюджетной реформы) гарантирован только в том случае, если его внедрение будет осуществляться в рам- ках полного комплекса преобразований в сфере управления общественными финансами, включая и развитие среднесрочного и стратегического пла- нирования, оптимизацию бюджетных полномочий и функций органов власти. Все составляющие бюджетной реформы являются взаимосвязанны- ми, и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении ре- формирования государственного сектора в целом.

При этом приоритетом реализации бюджет- ной реформы должны оставаться не только и не столько повышение качества управления финанса- ми, реорганизация бюджетной сферы, сокращение неэффективных расходов бюджета – это важные, но сопутствующие задачи реформы. Главной це- лью грандиозного реформирования должна быть направленность на улучшение качества жизни населения, чему способствуют повышение каче- ства государственных и муниципальных услуг и результативность бюджетных расходов.

Примечания

[1] См.: *Силуанов А. Г.* Региональные бюджеты: теку- щее состояние и перспективы // Бюджет. 2009. № 11. С. 18–21.

[2] Мониторинг финансового положения и качества управ- ления финансами субъектов РФ и муниципальных об- разований. Министерство финансов РФ [сайт]. URL: http://www.minfin.ru (дата обращения: 10.04.2011).