

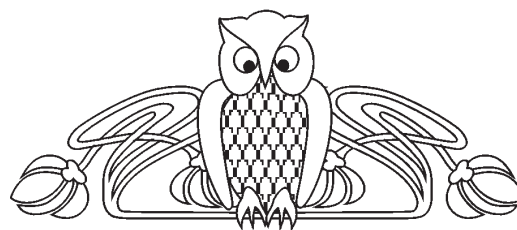


УДК 336.14

О ПЕРЕХОДЕ К ПРИНЦИПУ РЕЗУЛЬТАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. Замятина

Саратовский государственный университет
E-mail: ZamyatinaNV@mail.ru



Статья посвящена бюджетной реформе в Российской Федерации. Автором рассматриваются вопросы перехода к среднесрочному бюджетному планированию, формированию государственного (муниципального) задания для некоммерческих учреждений, реорганизации сети бюджетных учреждений, формированию программного бюджета. На примере Саратовской области и г. Саратова приводятся положительные стороны проводимых изменений 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 соответствии с проводимыми в стране нововведениями на всех уровнях бюджетной системы осуществляется последовательный переход в практике бюджетного планирования от сметного принципа к модели бюджетирования, ориентированного на результат.

Принципы бюджетирования, ориентированного 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, ориентированного 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 результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых 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 предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию, выработку четких расходных приоритетов, группирование расходных обязательств на постоянно финансируемые расходы и вновь вводимые расходные обязательства, совершенствование и расширение сферы применения 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, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей степени отвечают потребностям общества и характеризуются наилучшими показателями социальной эффективности при заданных финансовых ограничениях);

- качественный пересмотр структуры бюджетных расходов на всех уровнях власти (отказ от многих видов неэффективных и необоснованных расходов);

- повышение ответственности главных распорядителей и получателей бюджетных средств за конечный результат (в части не только предоставления определенного объема услуг или выполнения 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-



глась и методология формирования, принятия и исполнения бюджета.

Начиная с 2008 г. произошел переход к среднесрочному бюджетному планированию как составной части бюджетирования, ориентированного на результат. При этом формирование трехлетнего бюджета стало осуществляться не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне власти, что является необходимой предпосылкой для реструктуризации бюджетного сектора, повышения эффективности администрирования 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% поселений 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 трехлетний бюджет, увеличилось до 42, или в 1,5 раза.

Составление и утверждение трехлетнего бюджета обеспечивает преемственность и предсказуемость бюджетной, макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, способствует повышению устойчивости бюджетной системы, увеличивает обоснованность планирования 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 нормализация 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 муниципальных образований важной задачей остается расширение практики среднесрочного планирования, а для территорий, уже к ней перешедших, – сохранение наработанного опыта и постепенное смещение акцента на бюджетное планирование с учетом реальных среднесрочных ориентиров. Необходимо отказаться от распространенной практики планирования и распределения бюджетных средств на основе индексации расходов прошлых периодов без четкой привязки к целям и ожидаемым результатам, а также перераспределения 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 расходные обязательства», «программный бюджет», «казенные и автономные учреждения».

В соответствии с внесенными в Бюджетный кодекс РФ изменениями основной акцент в бюджетном планировании начиная с 2009 г. сделан на гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной (муниципальной) политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных доходов над расчетным объемом действующих обязательств.

При формировании бюджета на 2010 г. планирование 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 процедуру составления и рассмотрения бюджета в части действующих обязательств, сосредоточившись на вновь принимаемых;

- поддерживать жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после полного обеспечения действующих (либо их сокращения, отмены);

- повысить надежность среднесрочного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств.

В 2009–2011 гг. в условиях сокращения бюджетообразующих источников регионы и муниципальные образования вынуждены были пересмотреть сложившуюся структуру своих бюджетов, обеспечив сокращение части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ, реструктуризации бюджетного сектора и т. п.), а также приостановки действия отдельных нормативных правовых актов. Рациональное использование финансовых, материально-технических, кадровых ресурсов, сокращение либо полный отказ от неэффективных расходов стали приоритетными направлениями деятельности. Большая часть регионов и муниципальных образований сократила (и продолжает сокращать) расходы на обеспечение деятельности органов государственного (муниципального) управления. При этом уменьшаются затраты не только на оплату труда государственных 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 оборудования (особенно дорогостоящего) и капитальные расходы. Последние в 2009 г. сократились от 20%



до 40%, тогда как в предыдущие годы их ежегодный прирост составлял 10–30%¹.

Помимо обозначенной оптимизации расходов бюджетных учреждений и органов управления во многих регионах осуществляется оптимизация 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. планируется создание государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования «Энгельский политехникум» (путем объединения государственных образовательных учреждений «Энгельский политехнический техникум» и «Профессиональное училище № 9») и «Балаковский промышленно-транспортный техникум» (путем объединения образовательных учреждений «Балаковский автомобильно-электромеханический техникум», «Балаковский промышленно-транспортный техникум» и «Профессиональное училище № 63»).

Аналогичные меры по оптимизации сети муниципальных бюджетных учреждений принимаются во всех муниципальных образованиях области. Например, в г. Саратове количество муниципальных бюджетных учреждений сократилось 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 бюджетных расходов может обеспечить лишь кратковременный эффект. Необходим комплексный подход к проводимой оптимизации бюджетных расходов, который учитывал бы как возможности бюджетов разного уровня в реализации социальной политики, так и потребность населения в данных услугах. Добиться большей эффективности использования бюджетных средств невозможно, если при формировании расходов бюджета используется «затратный механизм», а приоритетом выступает сметное финансирование учреждений, но не оказание услуги (образовательной, медицинской, культурной 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 предполагает не только уход от сметного принципа финансирования и расширение масштабов предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетными учреждениями, но и возможность преобразования адаптировавшихся к рыночным 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 самостоятельности и экономической мобильности;

повышение эффективности использования материально-технических и финансовых ресурсов; привлечение инвестиций и расширение источников финансирования текущей деятельности бюджетных учреждений; усиление ответственности 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 функционировало 30 государственных автономных учреждений, из которых 27 созданы путем изменения типа существующих бюджетных учреждений. В 2010 г. путем изменения правового статуса бюджетных учреждений создано еще 18 автономных учреждений, в том числе и государственные автономные учреждения культуры «Саратовский академический театр юного зрителя им. Ю. П. Киселёва», «Саратовский областной театр оперетты», государственное автономное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Саратовская областная специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва по хоккею «Кристалл»», государственное автономное учреждение «Региональный институт управления научно-техническими и инновационными программами Саратовской области».

Гораздо медленнее процесс трансформации 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 образовательное учреждение для детей дошкольного и младшего школьного возраста прогимназия «Кристаллик» (путем изменения типа существующего муниципального образовательного учреждения) и муниципальное автономное учреждение «Город Комфорта». Данная ситуация обусловлена как внешними, так и внутренними факторами, в том числе и опасениями по поводу невостребованности 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 оборудования, проведения капитального ремонта (а где необходимо, и реконструкции) зданий. Подготовка специалистов в области управления финансами с especialностью в бюджетных учреждениях также не всегда соответствует необходимому уровню.

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



связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». 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 органами местного самоуправления были приняты нормативные акты, определяющие ту или иную форму действующих бюджетных учреждений.

Однако положения закона направлены не только на ускорение реструктуризации бюджетного 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 государственных и муниципальных услуг, внедрение элементов рыночных отношений в их деятельность, 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, ориентированного на результат).

Положительным аспектом реформы является увеличение доли программных расходов в бюджетах территорий. Например, по итогам проведенного 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, формирующих в рамках программ более 50% расходов своего бюджета, увеличилось до 13, а субъектов РФ, где программные расходы составили менее 20% объема бюджета, сократилось до 45².

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 трансферты, поступающие из областного бюджета, составляют 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 механизмов и ориентировано на достижение конкретного результата. Данные факты приобретают особую актуальность в связи с готовящимся на федеральном уровне переходом к «программному бюджету».

Согласно Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 г. №1101-р, предусмотрено развитие программно-целевых принципов деятельности органов исполнительной власти, в том числе и переход к формированию бюджета в раз-

резе государственных (муниципальных) программ. Программно-целевой метод призван обеспечить прямую взаимосвязь распределения ресурсов и планируемых (фактических) результатов их использования 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 распространить 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, формирования 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 прозрачность бюджета.

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

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

Примечания

- ¹ См.: Силуанов А. Г. Региональные бюджеты: текущее состояние и перспективы // Бюджет. 2009. № 11. С. 18–21.
- ² Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований. Министерство финансов РФ [сайт]. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 10.04.2011).