

## Доклад Министерства финансов Российской Федерации о проекте Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»

Принятие в 1998 году Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) означало переход к качественно новому этапу регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации. Тем не менее (рис. 1), далеко не все проблемы были решены.

Несмотря на то, что ряд законодательных актов с принятием Кодекса были отменены, некоторые из них продолжают действовать (подчеркнуты), что не соответствует самой идее Кодекса.

министерство финансов МФР

### Эволюция и проблемы бюджетного законодательства Российской Федерации

- Законы об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ (1991), о внутреннем долге (1993), о бюджетных правах субъектов РФ и органов МСУ (1993), о внешних заимствованиях и кредитах (1994), об эмиссии ценных бумаг (1996), о бюджетной классификации (1996), о финансовых основах местного самоуправления (1997)
- Бюджетный кодекс: принят **17 июля 1998 года**, вступил в силу с 1 января 2000 года (за исключением отдельных норм)
- За 6 лет принято 24 закона об изменении Бюджетного кодекса, в том числе: расходы, долг, внесение и рассмотрение проекта бюджета (2000), «внебюджетные доходы» (2002), Стабилизационный фонд (2003), межбюджетные отношения (2004), судебные иски (2005)
- Ежегодно: закон о федеральном бюджете, изменение закона о бюджетной классификации

Рис.1.

Кроме того, в Кодекс практически непрерывно (в среднем раз в квартал) вносились изменения, при этом практически каждый год принимались фундаментальные для бюджетной системы поправки. С одной стороны, это отражало развитие методологии и требования практики, но, с другой стороны, являлось следствием достаточно большого числа неурегулированных вопросов, пробелов и внутренних противоречий Кодекса. В результате нарастала фрагментарность Кодекса, а его общая нестабильность ограничивала его применение.

В этих условиях нормативно-правовая нагрузка ложилась на федеральный закон о федеральном бюджете, который, с одной стороны, был вынужден приостанавливать ряд норм Кодекса, что, естественно, не соответствует базовым принципам управления общественными финансами. С другой стороны, закон о бюджете вынужденно содержал большое количество норм правового характера, выходящих за сферу его предмета.

Но даже это является не самым главным.

Основной причиной разработки предлагаемых поправок является то, что Кодекс отражает состояние представлений об управлении общественными финансами на начало-середину 90-х годов. И с этой точки зрения действующий Кодекс вовсе неплох. В нем заложены совершенно правильные принципы, которым следует большинство стран мира. Более того, он содержит целый ряд элементов, которые только сейчас начинают активно применяться в бюджетной практике, в частности, среднесрочное финансовое планирование, и даже бюджетирование по результатам. Другое дело, что эти нормы не образуют целостной системы, не стимулируют и требуют их практического применения, а целый ряд положений Кодекса препятствует развитию и применению новых принципов организации бюджетного процесса.

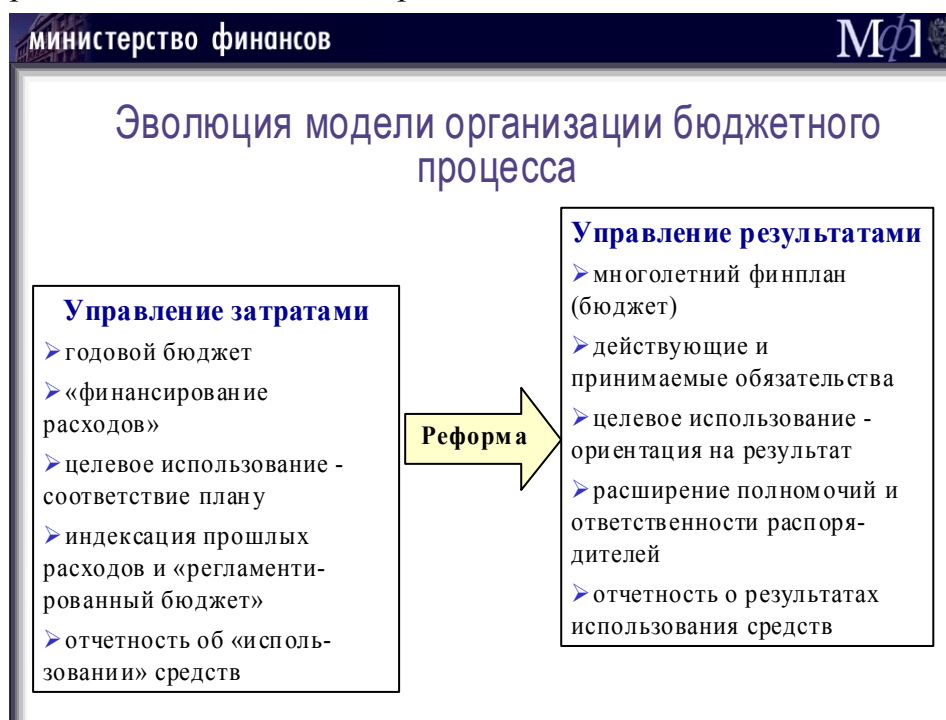


Рис.2.

После того, как в начале 1990-х годов во всем мире оформилось новая идеология (модель) управления общественными финансами (рис. 2), большинство стран начали активно проводить бюджетную реформу в этом направлении. И Российская Федерация в 2004 году принятием концепции реформирования процесса (Постановление от 22 мая 2004 года № 249) тоже присоединилась к этому долгосрочному процессу.

Представленные в законопроекте поправки затрагивают примерно две трети действующей редакции Кодекса. При этом почти половина статей излагается в новой редакции или дополняется новыми статьями. Структурно эти поправки можно объединить в 6 блоков (рис. 3), два из которых для нас являются основными и опираются на одобренные Правительством документы концептуального характера, отражающие суть проводимой бюджетной реформы.

министерство финансов		МФ	
Структура законопроекта			
Основание		Поправки	
<b>Концепция реформирования бюджетного процесса</b>		<b>1) Регулирование бюджетного процесса</b>	
<b>Принципы реструктуризации бюджетного сектора</b>		<b>2) Новые формы оказания государственных услуг</b>	
Федеральный закон о федеральном бюджете		3) Закрепление неналоговых доходов	
Проект поправок в 184-ФЗ и 131-ФЗ		4) Бюджетные полномочия субъектов РФ и МСУ	
Практика		5) Долг, государственные внебюджетные фонды	
		6) Признание утратившими силу законодательных актов	

Рис.3.

Два следующих блока – это завершение реформы межбюджетных отношений. Пятый и шестой блоки поправок вытекают из требований практики или увязки друг с другом разных частей бюджетного законодательства.

Основа законопроекта – комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы.

Здесь, прежде всего, необходимо было четко определить форму такого регулирования, поскольку в действующей редакции Кодекса за-

частую смешаны полномочия законодательных и исполнительных органов власти.

Предлагается универсальная схема правового регулирования бюджетного процесса (рис. 4).

Основные принципы и понятия бюджетной системы, язык, на котором излагается бюджетное законодательство, должны быть универсальными и не требовать никакого дополнительного толкования. Любое искажение или иная трактовка этих понятий будут нарушать единство законодательства.

Сфера	Общие	Федерация	Субъекты и МСУ
Понятия и принципы	Бюджетный кодекс (БК)		
Классификация и учет	БК	Органы исполнительной власти	
Бюджетные полномочия	БК	БК	Закон
Составление бюджета	БК	Органы исполнительной власти	
Рассмотрение и утверждение бюджета	БК	БК	Закон
Исполнение и составление отчетности об исполнении	БК	Органы исполнительной власти	
Рассмотрение и утверждение отчетности	БК	БК	Закон

Рис.4.

В тех случаях, когда основная или исключительная ответственность принадлежит исполнительным органам власти, Кодекс предлагается сделать законом прямого действия. Нет необходимости принимать никаких дополнительных законодательных актов, касающихся, например, процедур составления или исполнения бюджета. Все, что должно быть урегулировано в этой части законодательно, должно быть написано в Кодексе и только в нем. К соответствующим главам Кодекса должны обращаться органы исполнительной власти всех уровней – от федерального до поселенческого.

С другой стороны, есть целый ряд вопросов, где участие законодательной ветви власти является решающим. Исходя из этого, в этих частях Кодекс имеет «сдвоенную» структуру. Во-первых, есть глава, кото-

рая относится ко всем уровням бюджетной система, излагающая единые принципы и подходы. Одновременно в этой главе фиксируется, что иные вопросы, их расшифровка, конкретизация, детализация, адаптация к специфике уровня управления устанавливается законом, федеральным в отношении федерального бюджета, региональным – в отношении регионального и «местным» - в отношении местных бюджетов. Во-вторых, имеется глава на ту же тему, реализующая общие принципы в отношении федерального уровня.

Фактически поправками вводится новый понятийный аппарат (рис. 5).

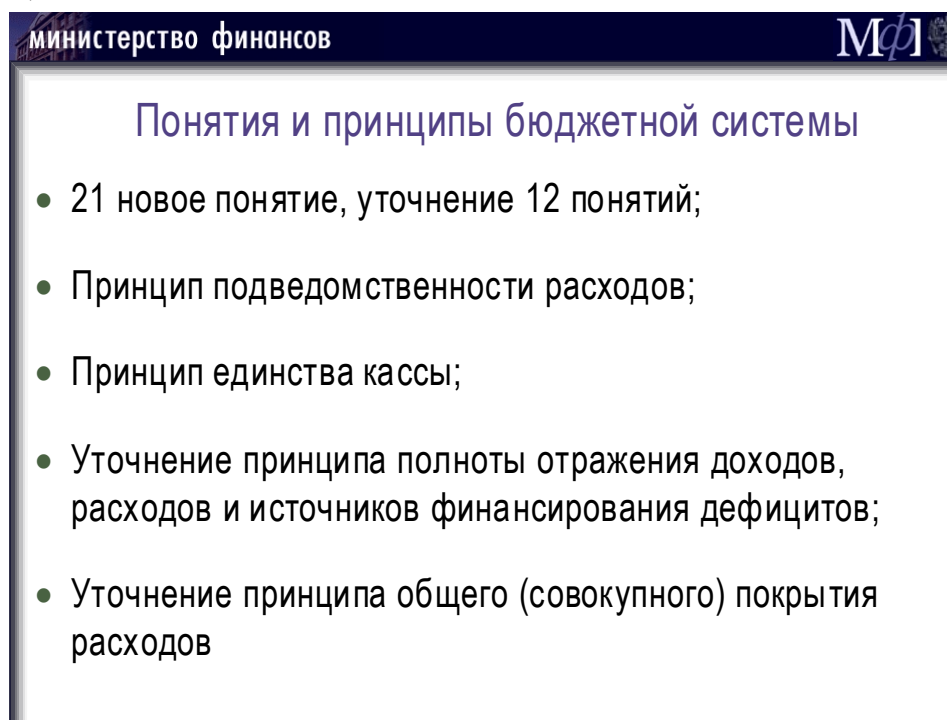


Рис.5.

При этом, если понятие носит фундаментальный характер, применяется в нескольких главах или разделах Кодекса, оно определяется статье 6 Кодекса. Если же понятие носит узкоспециализированный характер, используется только в одной статье или в одной главе, его определение приводится непосредственно в текстах этих статей.

Возрастает значение принципов бюджетной системы, которые становятся нормами прямого действия.

Предлагается дополнить перечень двумя принципами, которые методологически не вызывают особых споров, однако в Кодексе в явном виде не сформулированы.

Принцип подведомственных расходов означает, что получатель бюджетных средств должен иметь дело и получать лимиты и бюджетные ассигнования только от одного главного распределителя. Ситуация, которая иногда складывается сейчас, когда бюджетополучатель вынужден работать с несколькими органами исполнительной власти, запутывает всю систему управления общественными финансами – от планирования до формирования отчетности.

Принцип единства кассы законодательно подтверждает необходимость осуществления всех бюджетных операций в рамках единого счета соответствующего бюджета.

Что касается уточнения двух последних принципов, то они уже содержатся в Кодексе. Проблема состоит в том, что на данном этапе развития управления общественными финансами их полное соблюдение практически невозможно. На каждом уровне бюджетной системы есть доходы, которые из-за особенностей правового регулирования нельзя точно спрогнозировать. Есть и сугубо методологические проблемы. Например, де-факто увязка доходов и расходов происходит в случае предоставления субвенций или субсидий нижестоящему бюджету. Как следствие, Счетная палата справедливо указывала на несоответствие ежегодных законов о бюджете этим принципам.

Теоретически в такой ситуации были возможны 3 варианта. Первый - отменить эти принципы, что фактически означало бы шаг назад в регулировании бюджетной системы, поскольку сами по себе эти принципы абсолютно правильны и в той или иной мере законодательно закреплены в большинстве стран. Второй – оставить все как есть, продолжая нарушать эти принципы. На наш взгляд, это недопустимо, поскольку подрывает доверие ко всему Кодексу. Третий – уточнить формулировки этих принципов, сохранив их суть и сделав необходимые оговорки в случаях, когда их полное соблюдение пока недостижимо. Именно этот подход предлагается в законопроекте.

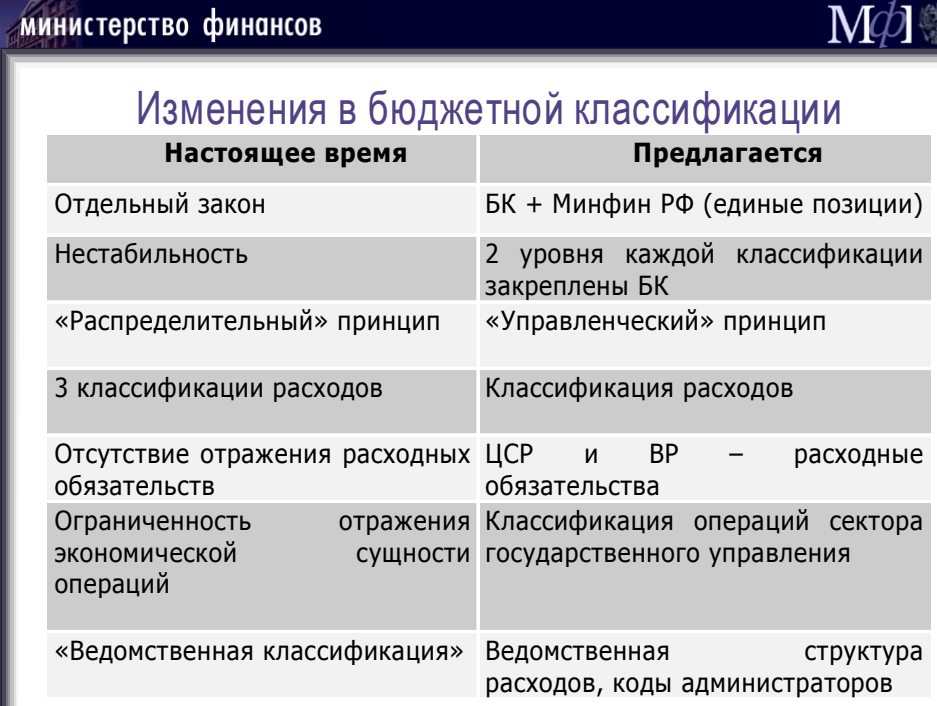
В отношении принципа полноты отражения расходов законопроектом предлагается сделать оговорку о том, что возможные исключения из него должны в явном виде фиксироваться в законе о бюджете. Пусть законодатель определит, почему и в каких пределах возможны исключения, что уже само по себе создаст предпосылки для их сокращения. В

отношении принципа общего покрытия предложен закрытый перечень случаев, на которые он может не распространяться.

Такой подход задает стратегию развития бюджетной системы в направлении полного соблюдения ее принципов, повышая доверие к Кодексу.

Следующая тема – бюджетная классификация, которая зачастую воспринимается как чисто техническая. На самом деле бюджетная классификация во многом предопределяет организацию и содержание бюджетного процесса. Именно поэтому законопроектом предложена фактически новая редакция главы 4, содержащая ряд существенных новаций (рис. 6).

Нынешняя ситуация, когда бюджетная классификация утверждается отдельным федеральным законом, в который традиционно вносится довольно большое количество поправок каждый год и который идет параллельно с законом о бюджете, нерациональна.



министерство финансов		МФ
Изменения в бюджетной классификации		
Настоящее время		Предлагается
Отдельный закон		БК + Минфин РФ (единые позиции)
Нестабильность		2 уровня каждой классификации закреплены БК
«Распределительный» принцип		«Управленческий» принцип
3 классификации расходов		Классификация расходов
Отсутствие отражения расходных обязательств		ЦСР и ВР – расходные обязательства
Ограниченность отражения экономической операции	отражения сущности	Классификация операций сектора государственного управления
«Ведомственная классификация»		Ведомственная структура расходов, коды администраторов

Рис.6.

На федеральном уровне еще в какой-то степени можно увязывать друг с другом задачи бюджетной политики, формат бюджета и бюджетную классификацию, продвигая параллельно эти законы. Однако даже в этом случае возникает огромное количество коллизий, когда, например, предлагается внести правильную по сути поправку в бюджетную классификацию, но это нельзя сделать, потому что бюджетные ассигнования

по этой позиции уже одобрены или наоборот. Что же касается региональных и особенно местных бюджетов, то как можно их составлять и утверждать, если изменения в закон о классификации обычно принимаются только в декабре?

Это, казалось бы, чисто техническое изменение, влечет за собой целый ряд содержательных последствий.

Прежде всего, если бюджетная классификация устанавливается отдельным законом, это фактически означает, что в нее можно ежегодно вносить различные изменения, в том числе – принципиального характера (именно так и происходило на практике). Действующая редакция Кодекса слабо «защищает» стабильность, прозрачность и предсказуемость бюджетной классификации, ее соответствие международным стандартам. Если же в Кодексе утверждаются общие для всех бюджетов позиции всех классификаций на двух уровнях (раздел – подраздел, группа – подгруппа и т.д.), то эта часть выводится из ежегодного обсуждения, становится фиксированной, задавая единый формат всей бюджетной системе.

Что касается более детальных позиций бюджетной классификации, то законопроектом предлагаются 2 подхода.

Первый применяется в тех случаях, когда классификация в основном является единой для всех уровней бюджетной системы (доходы, операций сектора государственного управления). Полномочия по утверждению таких позиций предлагается предоставить Министерству финансов (как это сделано в большинстве стран мира).

Второй подход предлагается в отношении классификации расходов и источников финансирования дефицита. Здесь качественно иная ситуация, поскольку полномочия разделены достаточно четко между разными уровнями управления и единообразие классификации является препятствием для реализации самостоятельной политики каждого уровня. Поэтому в этой части предлагается, чтобы каждый уровень власти утверждал для себя эти позиции самостоятельно одновременно при утверждении бюджета. Например, одобряя ведомственную структуру расходов федерального бюджета на уровне целевых статей и видов расходов федеральный законодатель утверждает набор и состав этих позиций классификации. То же самое делает региональный законодатель в отношении своего бюджета, местные законодательные (представительные) органы в отношении местных бюджетов.

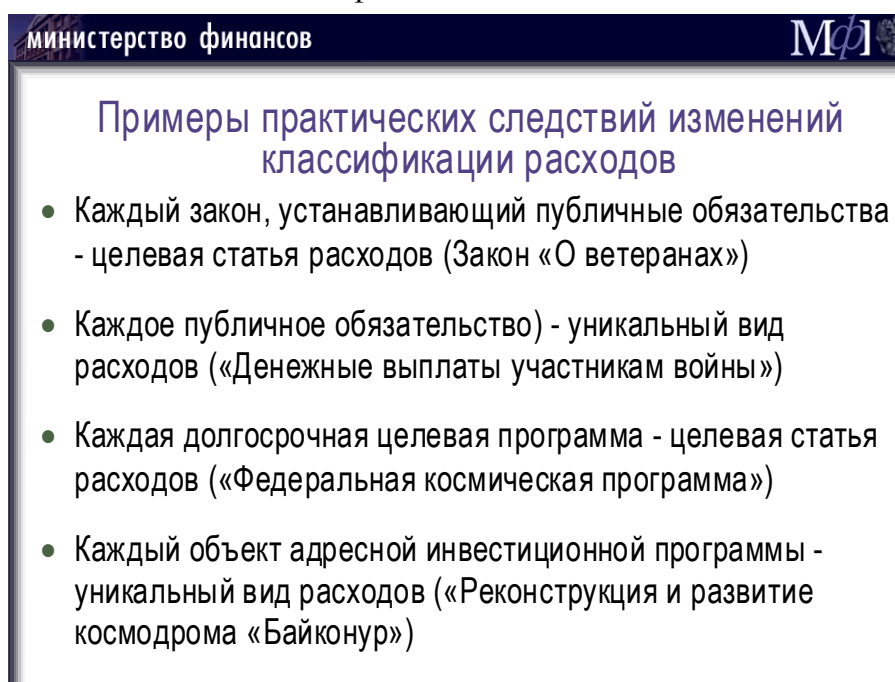


Это позволяет перейти к так называемому управленческому принципу бюджета. Если сейчас имеется заданная извне система координат или «клеточек», в которые должны быть вписаны все расходы (в значительной степени формально), то при управленческом принципе классификация должна отражать правовые основания или результаты расходов, требования прозрачности бюджета и т.д. «Жесткая» бюджетная классификация вступит в силу на этапе исполнения бюджетов и отчетности, когда действительно нужно будет очень четко учитывать бюджетные операции, но на этапе планирования она должна быть более гибкой.

Кроме того, в настоящее время экономическая классификация расходов применяется только к расходам. Доходы и источники дефицита выпадают из общей системы, позволяющей отражать экономическую сущность операций. Поэтому предлагается ввести универсальный элемент для всех видов бюджетной классификации, новую для нас классификацию, которая уже на самом деле применяется, но пока так законодательно в явном виде не закреплена – классификация операций сектора государственного управления.

Это создаст четкую связь между планом счетов (бюджетным учетом) и бюджетной классификацией, а также сформировать инструмент для применения метода начислений.

На рис. 7 показаны только 2 примера практических следствий из изменения бюджетной классификации.



министерство финансов МФР

### Примеры практических следствий изменений классификации расходов

- Каждый закон, устанавливающий публичные обязательства - целевая статья расходов (Закон «О ветеранах»)
- Каждое публичное обязательство) - уникальный вид расходов («Денежные выплаты участникам войны»)
- Каждая долгосрочная целевая программа - целевая статья расходов («Федеральная космическая программа»)
- Каждый объект адресной инвестиционной программы - уникальный вид расходов («Реконструкция и развитие космодрома «Байконур»)

Рис.7.

Каждый закон, реализующий то или иное полномочие органа власти определенного уровня, должен быть представлен определенной целевой статьей, которую затем можно «разворачивать» по видам обязательств. Таким образом, целевые статьи и виды расходов будут в явном виде отражать структуру законодательства. Впервые появляется возможность определить, какой объем расходов идет на реализацию того или иного закона, того или иного полномочия.

Другой пример продолжает эту логику. Уже сейчас федеральные целевые программы отражаются отдельными позициями классификации. Предлагается распространить этот же принцип на объекты строительства. Каждый объект должен отражаться как действующее обязательство по уникальному виду расходов.

Целый ряд новаций предлагается реализовать путем упорядочивания состава и полномочий участников бюджетного процесса (рис.8).

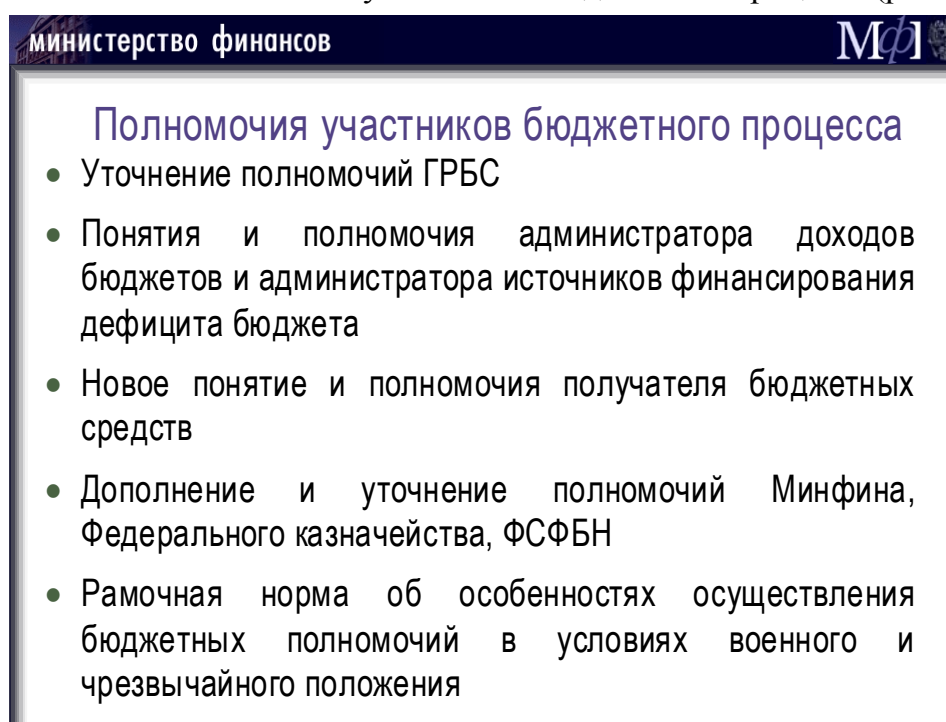


Рис.8.

Законопроект в значительной степени посвящен управлению расходами. Поэтому в центр процесса должен быть поставлен главный распорядитель бюджетных средств. В действующей редакции Кодекса его полномочия описаны невнятно. Предлагается новая редакция этой статьи, относящаяся ко всем главным распорядителям, вне зависимости от

того, чьими средствами они управляют: федеральными, региональными или муниципальными.

Кроме того, определены полномочия новых участников бюджетного процесса - администраторов доходов и источников финансирования дефицита.

Более подробно следует остановиться на статусе и полномочиях получателя бюджетных средств.

В действующей редакции Кодекса это любая организация, в том числе, например, предоставляющая бюджетным учреждениям коммунальные услуги, получающая субсидии или кредиты из бюджета и т.д. На самом деле далеко не все организации могут быть и являются участниками бюджетного процесса. Получатель бюджетных средств – это последнее звено в цепочке администраторов бюджетных расходов, это та организация, которая имеет право от имени государства или местного самоуправления принять бюджетные обязательства и исполнить их в соответствии с доведенными лимитами. Фактически это только государственные или муниципальные (бюджетные) учреждения, в том числе органы власти, которые как юридические лица действуют в качестве бюджетных учреждений.

Проведение такой границы открывает возможности для реструктуризации бюджетной сети. Нет необходимости расширять перечень получателей бюджетных средств, например, включая в него организации новых организационно-правовых форм, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги. Такие организации будут получать бюджетные средства в виде субсидий или в рамках государственных (муниципальных) контрактов, но это не значит, что они наделяются бюджетными полномочиями и, например, должны предоставлять бюджетную отчетность.

Кроме того, уточнены полномочия участников бюджетного процесса на федеральном уровне (то же самое должно быть сделано на других уровнях бюджетной системы), прежде всего, органов исполнительной власти финансового блока, на которых лежит основная ответственность за организацию этого процесса.

Наиболее существенные нововведения относятся к составлению бюджетов (рис. 9).

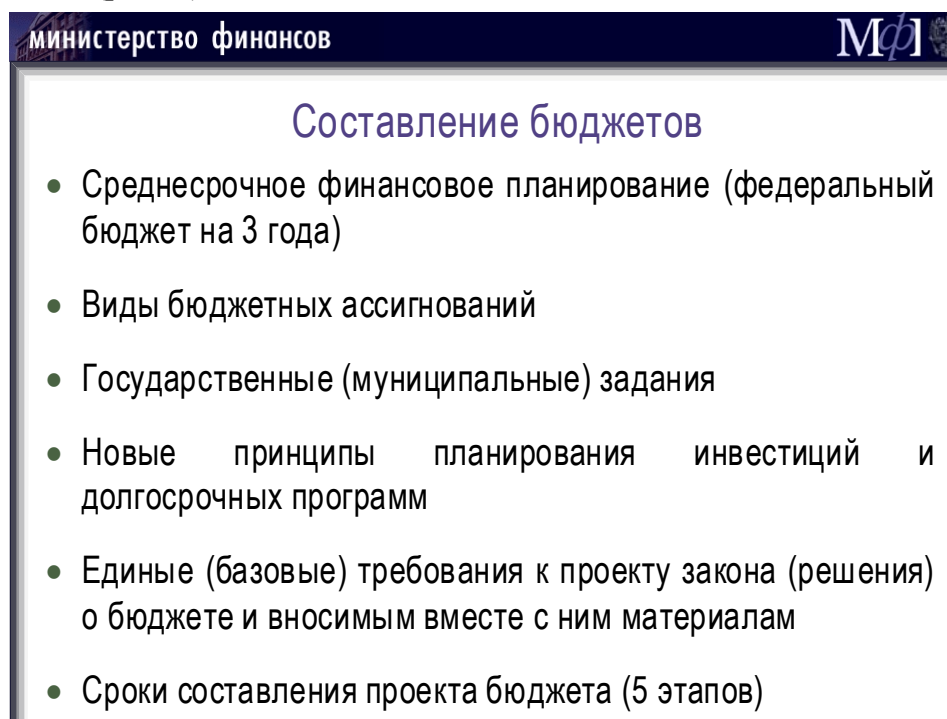


Рис.9.

Прежде всего, предлагается резко усилить роль и значение среднесрочного финансового планирования. Это необходимо по нескольким причинам.

Во-первых, удлинение горизонта бюджетного планирования необходимо для целей макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики. Необходимо видеть параметры доходов, расходов, дефицита бюджета, которые влияют на многие условия развития экономики.

Во-вторых, в сфере общественных финансов невозможно ставить цели, задачи, результаты деятельности, если нет, как минимум, трехлетней перспективы. При годовом горизонте планирования любой администратор бюджетных средств думает об одном: как бы «освоить» выделенные ассигнования и не потерять, а еще лучше нарастить их в следующем году. Среднесрочное финансовое планирование – необходимая предпосылка для реструктуризации бюджетного сектора и внедрения методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты.

В-третьих, среднесрочное финансовое планирование повышает эффективность администрирования расходов. Появляется возможность для заключения долгосрочных государственных (муниципальных) кон-

трактов, решения хронической для российских бюджетов проблемы остатков средств на счетах за счет «обмена» ассигнованиями, предусмотренными на разные годы трехлетнего цикла, повышения равномерности расходования средств и т.д.

Именно поэтому среднесрочное финансовое планирование давно стало общепризнанной практикой. Оно заявлено и в действующей редакции Кодекса. Однако статья о перспективном финансовом плане до недавнего времени реально не применялась. Перспективный финансовый план носил справочно-аналитический характер и не был жестко увязан с проектом бюджета. И только с прошлого года на федеральном уровне началась интеграция перспективного финансового плана в обычный, регулярный бюджетный процесс, когда первый год перспективного финансового плана является проектом бюджета на очередной год, а остальные проектировки задают предсказуемые параметры расходов и доходов на следующие два года.

Опираясь на уже имеющийся опыт среднесрочного планирования, на федеральном уровне предлагается утверждать федеральный бюджет на три года. Именно в таком, законодательно утвержденном формате, в максимальной степени проявятся все преимущества среднесрочного финансового плана.

Для субъектов Федерации и муниципальных образований предоставляется право выбора: либо остаться в годовом планировании, но тогда в обязательном порядке утверждать среднесрочный финансовый план на три года, к которому предъявляются значительно более подробные требования. Не все субъекты Федерации и тем более муниципалитеты готовы к 3-летнему бюджету. Это достаточно сложная и ответственная процедура и было бы неправильным заставлять органы власти других уровней внедрять ее до того, как сформированы соответствующие условия.

Для формирования и утверждения федерального бюджета на 3 года предлагается использовать широко известный в международной практике метод «скользящей трехлетки», в рамках которого ранее утвержденные проектировки ежегодно сдвигаются на год вперед и становятся основой нового проекта бюджета (рис. 10).

При этом утверждение законом проектировок на 2-й и особенно 3-й год не означает запрета на их корректировку в следующем бюджет-

ном цикле. Но именно корректировку – в зависимости от изменившихся объективных условий, уточнения объема и структуры обязательств и т.д., а не произвольный пересмотр. Эти изменения не должны ухудшать положение главных распорядителей бюджетных средств.

министерство финансов		МФ		
Условный пример «скользящей трехлетки»				
	2006	2007	2008	2009
<b>1-й цикл</b>	<b>ФБ на 2006 г. и 2007-2008 гг.</b>			-
Доходы, всего, млрд.руб.	5 046	5 090	5 781	-
Поступления в Стабфонд	776	431	470	
Расходы, всего, млрд.руб	4 270	4 659	5 311	-
В т.ч. ГРБС 1	350	365	372	-
ГРБС 2, ...	118	122	137	
Условно утвержденные	0,0	87	94	-
<b>2-й цикл</b>	<b>Отчет</b>	<b>ФБ на 2007 г. и 2008-2009 гг.</b>		
Доходы, всего, млрд.руб.	5 090	5 175	5 905	6 310
Поступления в Стабфонд	824	445	503	576
Расходы, всего, млрд.руб	4 266	4 730	5 402	5 734
В т.ч. ГРБС 1,	348	378	391	408
ГРБС 2, ...	118	125	140	135
условно утвержденные	-	0,0	89	115

Рис.10.

Если они заключили долгосрочные контракты, то уточнение бюджетных проектировок не должно приводить к тому, что они вынуждены отказываться от своих планов и форсированно пересматривать эти контракты.

Следовательно, «скользящая трехлетка», с одной стороны, обеспечивает стабильность и предсказуемость бюджетных проектировок и, с другой стороны, возможность их реагирования на меняющуюся ситуацию, реструктуризацию обязательств, реализацию новых приоритетов бюджетной политики.

В эту методику предлагается встроить так называемые условно утвержденные расходы. Это означает, что не все расходы второго и третьего года предстоящего периода распределяются по статьям и главным распорядителям. Постоянно сдвигая горизонт планирования, переходя к новой трехлетке, всегда имеется резерв для сокращения общего объема расходов в случае наступления неблагоприятной ситуации без существенного ущерба бюджету и уже принятым обязательствам.

Таким образом, первый год трехлетнего бюджета утверждается так, как сегодня традиционно утверждается закон о бюджете на соответствующий финансовый год со всеми текстовыми статьями. Второй и третий год утверждаются отдельным приложением к закону о бюджете на первый год. И есть только одна текстуальная ссылка на эти приложения. Когда завершается первый год «бюджетной трехлетки», по нему формируется отчет. Далее первым годом становится второй год трехлетки и добавляется еще один. Это не означает, что в течение исполнения бюджета в первом году нельзя ничего поменять для главного распорядителя. Главный распорядитель обладает достаточно широкими полномочиями. В частности, если он по тем или иным причинам не имеет возможности использовать ассигнования первого года «трехлетки», у него образуются остатки и он их заранее прогнозирует. В этом случае главный распорядитель в рамках трехлетнего бюджета может "обменять ассигнования", то есть использовать в первом году часть ассигнований, предусмотренных ему на второй и третий год, и сдвинуть на более поздние сроки использование соответствующей части ассигнований первого года. Очевидно, что при формировании бюджета на последующие три года эти изменения будут учтены.

Что происходит с «условно утвержденными» расходами второго и третьего года «бюджетной трехлетки»? Возможны 2 варианта. Первый. Если с макроэкономической ситуацией в стране все благополучно, доходы и денежно-кредитная программа позволяют расходовать эти средства, они направляются на реализацию выработанных приоритетов государственной политики. Второй. Если наступает неблагоприятная ситуация, доходов оказалось меньше, чем прогнозировалось, то эти средства идут в обеспечение тех обязательств, которые были уже утверждены на второй и третий годы.

Важная новация состоит в том, чтобы по-разному планировать и исполнять разные типы бюджетных ассигнований (рис. 11).

Одно дело - обязательства перед населением, установленные непосредственно законами, в которых написано кто и в каком объеме имеет право на получение выплат, прежде всего социальных, из бюджета. Это публичные расходные обязательства.

### Виды бюджетных ассигнований (расходных обязательств)

Тип	Основание	Носитель	Исполнение
Государственные (муниципальные) услуги	Нормативные акты	Общество	Роспись-сметы-лимиты бюджетных обязательств-контракты
Публичные	Закон	Население	Роспись
Межбюджетные	Бюджет	Другой бюджет	Роспись
Межгосударственные	Договор	Власти	Роспись
Долговые	Соглашение (эмиссия)	Кредиторы	Роспись

Рис.11.

В рамках ежегодного бюджетного процесса можно с большей или меньшей точностью спрогнозировать объем получателей и предусмотреть объем ассигнований на выполнение этих обязательств, но изменить их объем без внесения поправок в соответствующие законы нельзя. При этом если, например, за пособием обратилось больше безработных, чем планировалось, бюджет в любом случае обязан выполнить эти обязательства, иначе они просто перетекут через механизм судебных исков в иные, такие же, а в отдельных случаях большие по объему, обязательства. Таким образом, рациональнее исполнять эти обязательства по факту их возникновения или предъявления, опираясь, конечно, на примерную оценку бюджетных ассигнований, но не делая это в режиме лимитирования предельных объемов.

Что же происходит, если на выполнение публичного обязательства недостаточно средств? Вспомним практику, когда законом о бюджете приостанавливались нормы, которые регулировали расходные обязательства или ограничивали действие расходных обязательств. Было решение Конституционного Суда о том, что закон о бюджете не может приостанавливать нормы других расходных законов. Поэтому в рамках предложенных поправок разделяются на два основных подхода.

Первое. Закон о бюджете ни при каких условиях не может приостанавливать действие другого закона, установившего публичные обяза-



тельства государства. Если меняется режим вступления в силу такого закона, то только другим законом. Если же этого не сделано, он подлежит исполнению и необходимо изыскивать средства на его реализацию.

Второе. Действующие публичные обязательства исполняются во всех случаях, даже если в ходе исполнения бюджета возникает ситуация, когда ассигнований на его реализацию требуется больше, чем было запланировано. До того момента, пока парламент не примет закон об уточнении бюджета, исполнительной власти разрешается расходовать средства на эти цели сверх ранее установленных законом о бюджете параметров.

Совершенно иной характер носят обязательства гражданско-правового характера. Если у нас определены полномочия и функции органа власти, учреждения, расходное обязательство с правовой точки зрения существует. Но неизвестен его объем. Какой объем обязательств может быть принят в виде государственных муниципальных контрактов или трудовых соглашений? Вот это как раз задача бюджета. Устанавливая лимиты бюджетных обязательств, вводятся ограничения для принятия и исполнения бюджетных обязательств. Поэтому «классический» цикл «роспись – смета – лимиты - принятие обязательств (заключение контрактов) - санкционирование их оплаты» применим не ко всем расходным обязательствам, а только к обязательствам данного типа. Именно их нужно отражать в смете бюджетных учреждений, поскольку только за их исполнение административно несет ответственность соответствующий руководитель.

В отношении других расходных обязательств главный распорядителей выступает не как юридическое лицо, а как «представитель» публичного образования, которому поручено администрировать определенные обязательства. Нельзя предъявлять претензии, например, к условному министерству социального развития, что ему не хватает денег на выплату пособий по безработице, поскольку могла измениться ситуация в экономике. Но в то же время, если министерством нанято больше людей, чем позволено, заключены контракты с превышением лимитов или не на те цели, то это прямая ответственность министра как руководителя бюджетного учреждения. Документ, который фиксирует эту ответственность – смета учреждения.

На рисунке 11 обозначен еще ряд видов бюджетных обязательств или видов бюджетных ассигнований. Они носят промежуточный характер. С одной стороны, они требуют ограничения ассигнований, с другой стороны, для их исполнения, как правило, не нужно принимать какие-то дополнительные документы. На данном этапе развития бюджетной системы предлагается выделить из общего массива расходных обязательств только публичные обязательства, все остальные обязательства пока рассматривать вместе взятыми. Но в смету бюджетного учреждения (в том числе – органа власти) должны быть включены только те обязательства, которые требуют заключения трудовых соглашений или государственных (муниципальных) контрактов.

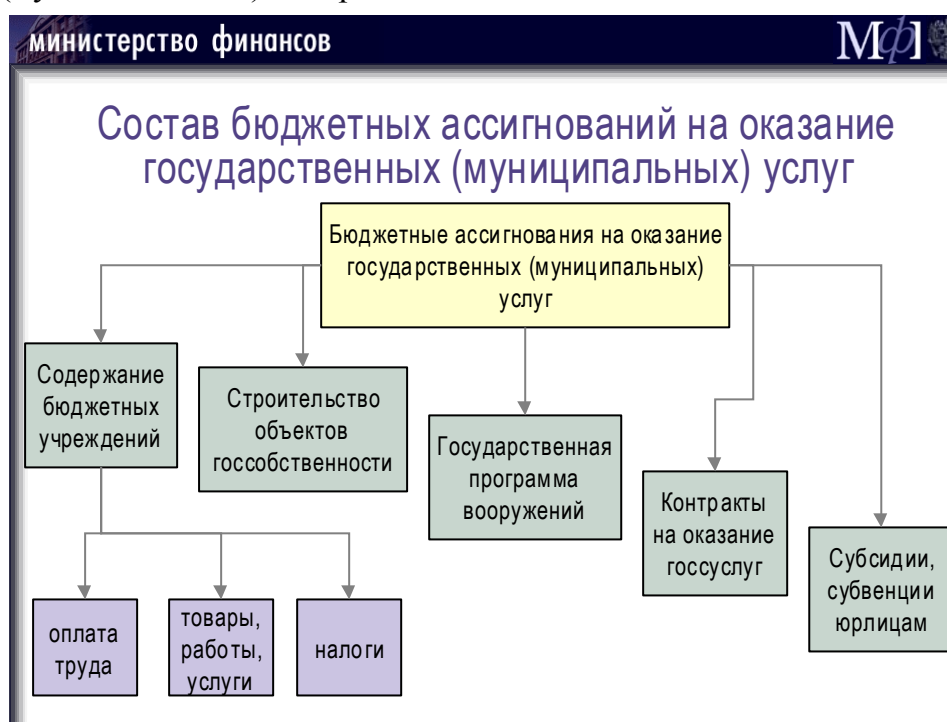


Рис.12.

Их предлагается выделить в группу обязательств по оказанию государственных (муниципальных) услуг, понимаемых в широком смысле как деятельность органов власти и подведомственных им учреждений, в том числе, например, по выработке политики, написанию законодательных актов, поддержанию обороноспособности страны и т.д.

В Кодексе предложена структура ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, имея в виду, что это самый крупный и сложный по составу тип ассигнований (рис. 12). По каждой из его составных частей есть своя статья, которой определены особенности формирования соответствующих ассигнований.

Все они имеют одну общую характеристику. Когда учреждению предоставляется право на принятие бюджетных обязательств, очевидно, «взамен» ожидается предоставление государственных (муниципальных) услуг, которые должны быть описаны по возможности количественными характеристиками. Сейчас такого инструмента нет. В Кодексе упомянуты государственные и муниципальные задания, но на практике этот механизм не применяется.

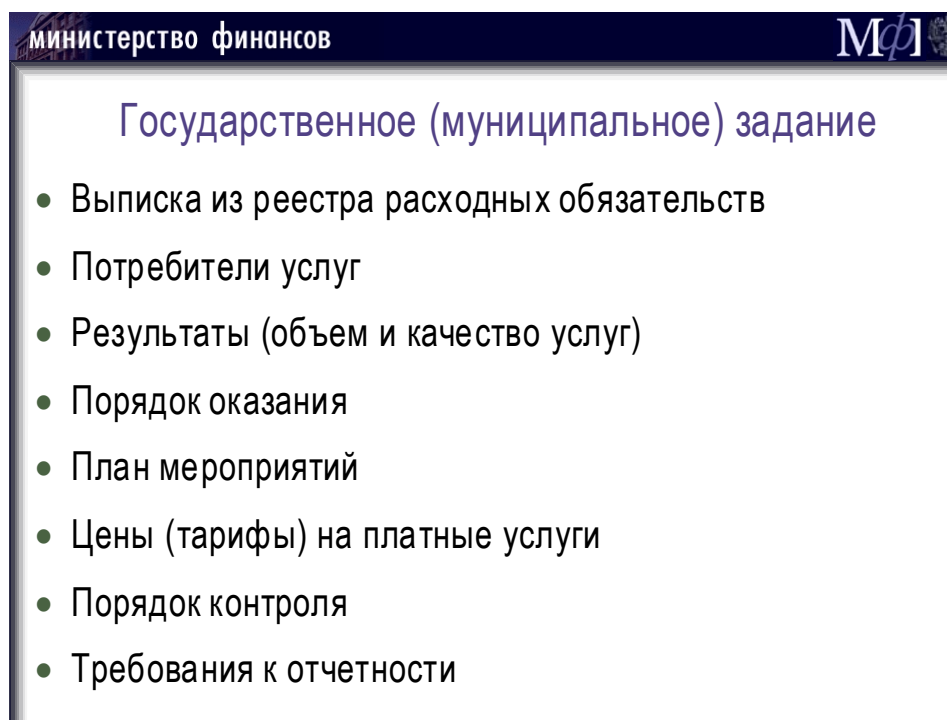


Рис.13.

Поправками предлагается, что по каждому ассигнованию, обеспечивающему оказание государственных (муниципальных) услуг, должно стоять государственное или муниципальное задание (рис. 13). Каждый распределитель бюджетных средств, каждое бюджетное учреждение должно показывать в явном виде, ради чего предоставлены те или иные права на принятие бюджетных обязательств и соответственно принесли ли они ожидаемый результат.

Таким образом, возникает связка из трех позиций (рис 14). Каждое бюджетное ассигнование, с одной стороны, выражает расходные обязательства, выражает полномочия, нормативно-правовую базу деятельности органов власти. С другой стороны, для каждого бюджетного ассигнования сформулировано государственное (муниципальное) задание. Это и есть бюджетирование, ориентированное на результаты.

### Бюджетное ассигнование

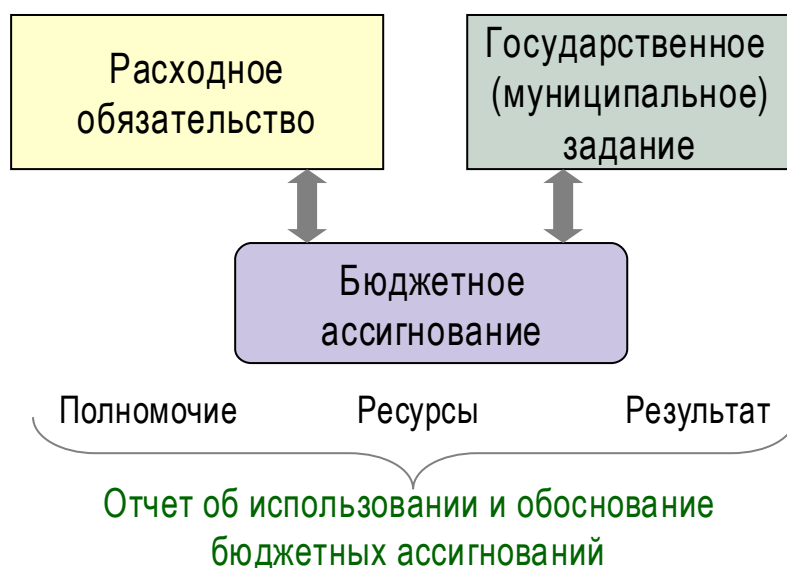


Рис.14.

Программно-целевое бюджетирование – это одна из форм бюджетирования, ориентированного на результаты. Программы, как правило, связаны с внесением изменений в действующую систему, развитием, реструктуризацией, проведением реформ. Это меры, которые по определению носят временный характер. Они не охватывают всей сферы деятельности органов власти, большая часть которых строится на регулярной, постоянной основе. Но это вовсе не значит, что только программы должны быть описаны количественными результатами. Поправками предлагается распространение на все ассигнования по оказанию государственных (муниципальных) услуг независимо от того, являются ли они программами или нет, методы бюджетирования, ориентированного на результаты.

Законопроектом предлагается внести ряд изменений в процедуру формирования долгосрочных целевых программ (рис. 15, на примере федеральных целевых программ).

Каждая утвержденная федеральная целевая программа – это действующее обязательство. Нет необходимости каждый год возвращаться к обсуждению того, сколько денег нужно на реализацию программы, какие мероприятия под нее попадают и так далее. Объявленное действующее обязательство должно исполняться, разумеется, при жесткой системе мониторинга за достигаемыми результатами.

### Новые подходы к формированию расходов на долгосрочные целевые программы (на примере ФЦП)

- Каждая утвержденная ФЦП - действующее расходное обязательство
- ФЦП утверждается после одобрения ее проекта при рассмотрении проекта бюджета
- При утверждении ФЦП устанавливаются обязательства соответствующего бюджета с разбивкой по годам
- Срок - до 6 лет при трехлетнем бюджете и до 3-х лет при годовом бюджете (допускаются контракты на срок реализации)
- Каждая ФЦП - целевая статья расходов, объекты, мероприятия, направления - виды расходов
- Ежегодная оценка эффективности ФЦП
- Поставка товаров для нужд других уровней власти в рамках ФЦП не допускается
- Допускаются субсидии в рамках ФЦП на софинансирование «сопряженных» программ других уровней власти

Рис.15.

Если программа не достигает объявленных результатов, Правительство имеет право отказаться от этого обязательства или сократить его объем. Для этого необходимо отменить или изменить постановление, утвердившее программу.

Поскольку эти обязательства носят долгосрочный характер, как правило, выходящий за пределы года, предлагается утверждать программы на срок до 3-х лет при годовом планировании и до 6-ти лет при трехлетнем бюджете. При этом следует заручиться согласием Федерального Собрания. Правительство не вправе генерировать расходные обязательства без одобрения законодателей. В проекте федерального бюджета, вносимом в Государственную Думу, фиксируется целевая статья для каждой новой федеральной целевой программы. Одновременно представляются обоснования этих ассигнований, то есть либо проект программы либо ее концепция.

Федеральное Собрание не должно утверждать программу, но парламент должен иметь возможность выразить политически согласие или несогласие с предложенной программой. Принятие федерального бюджета и в его составе – ассигнований на новые федеральные целевые программы означает, что Правительство получило право на более детальную разработку и утверждение программы, то есть на принятие нового расходного обязательства (с разбивкой по годам), которое в сле-

дующем бюджетном цикле уже будет рассматриваться в качестве действующего обязательства.

Кроме того, предлагается отказаться от закупки товаров в рамках федеральных целевых программ для региональных или муниципальных учреждений. Сложившаяся практика запутывает систему бюджетной отчетности, не соответствует разграничению полномочий и снижает прозрачность межбюджетных трансфертов. В случае необходимости оказания поддержки деятельности региональных и местных органов власти, необходимо в рамках федеральных целевых программ (через Фонд софинансирования расходов) предусматривать долевые субсидии, обусловленные утверждением и реализацией соответствующих региональных или муниципальных программ.

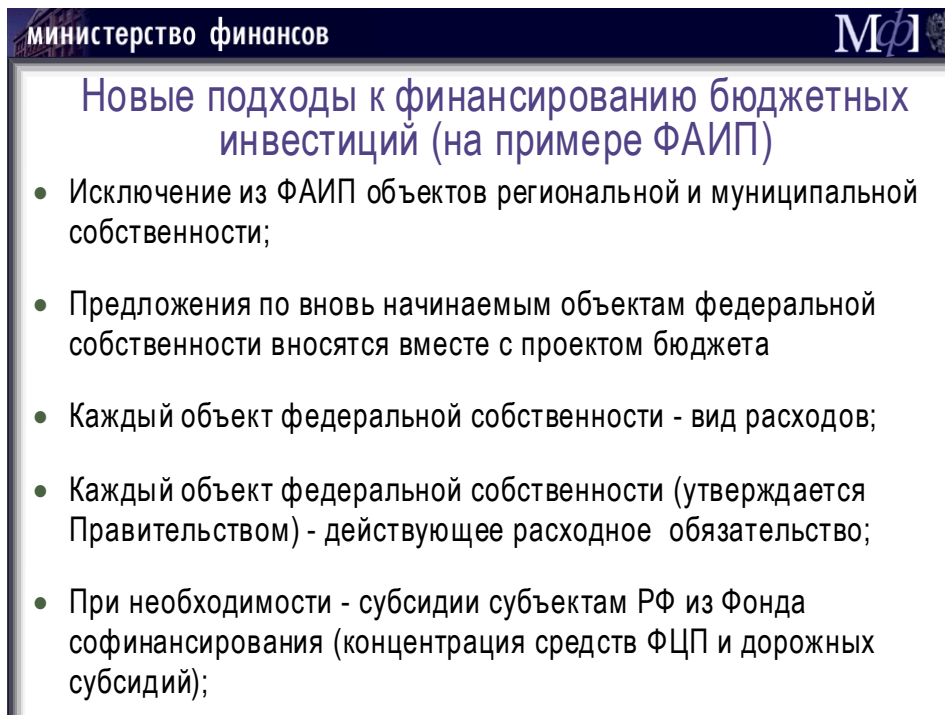
Аналогичные принципы предлагается применять и к инвестиционным объектам (рис. 16).

Нынешняя практика, когда из федерального бюджета или регионального бюджета финансируются объекты, относящиеся к иному уровню власти, не соответствует общепризнанным принципам управления общественными финансами, снижает прозрачность распределения бюджетных средств, ведет к их распылению.

Каждый уровень власти должен строить только те объекты, которые необходимы для выполнения возложенных на него функций. Если же необходимо поддерживать инвестиционную деятельность бюджетов других уровней, для этого есть опробованный международной практикой инструмент долевых обусловленных субсидий, распределяемых по прозрачным критериям и процедурам.

Поскольку при этом произойдет сокращение количества объектов, которые финансируются непосредственно из федерального бюджета или регионального бюджета, появится возможность отражать каждый объект, независимо от его объема, видом расходов в классификации расходов. Если законодательный орган соглашается с этим видом расходов и объемом ассигнований, то исполнительные органы, утверждая новый инвестиционный объект, принимают соответствующее обязательство. Единственное, чего следовало бы избегать при рассмотрении проекта бюджета – это расширения перечня объектов или перераспределения между ними ассигнований. Законодатель должен решить, отвечает ли тот или иной новый объект объявленным приоритетам, функциям, зада-

чам, а его стоимость – это вопрос сметно-технического характера, который должны решать исполнительные органы.



Министерство финансов **МФ**

### Новые подходы к финансированию бюджетных инвестиций (на примере ФАИП)

- Исключение из ФАИП объектов региональной и муниципальной собственности;
- Предложения по вновь начинаемым объектам федеральной собственности вносятся вместе с проектом бюджета
- Каждый объект федеральной собственности - вид расходов;
- Каждый объект федеральной собственности (утверждается Правительством) - действующее расходное обязательство;
- При необходимости - субсидии субъектам РФ из Фонда софинансирования (концентрация средств ФЦП и дорожных субсидий);

Рис.16.

Таким образом, и по долгосрочным целевым программам, и по инвестиционным объектам уже не будет необходимости каждый год обсуждать общий объем расходов на эти цели. В части действующих обязательств он будет уже predetermined ранее принятыми решениями. В части новых обязательств он включен в проект бюджета (в виде целевых статей и видов расходов), после утверждения которого исполнительные органы примут соответствующие обязательства.

Это приведет к существенному повышению роли экономических органов. С одной стороны, им предстоит тщательно оценивать предложения по формированию новых программ и объектов. С другой стороны, должна быть создана система мониторинга за выполнением программ и строительством объектов.

Одновременно возрастет ответственность главных распорядителей бюджетных средств. Именно они должны отвечать за результативность реализации долгосрочных целевых программ и объектов. Но это возможно только в том случае, если известен объем обязательств, если нет постоянного процесса их пересмотра. «Конкуренция» за бюджетные ресурсы, в том числе на новые программы и объекты, должна быть ограничена сферой новых (принимаемых) обязательств.

Основным изменением в процедуре рассмотрения федерального бюджета является объединение второго и третьего чтения проекта федерального закона о бюджете (рис. 17).

министерство финансов		МФ
Изменения в процедуре рассмотрения проекта федерального бюджета		
	Настоящее время	Предлагается
Число чтений	4	3
Первое чтение	Основные характеристики (30 дней)	Основные характеристики и публичные обязательства (30 дней)
Второе чтение	Разделы расходов (15 дней)	Разделы, подразделы, целевые статьи, виды расходов (кроме публичных обязательств), текст (40 дней)
Третье чтение	Подразделы, целевые статьи, виды расходов, ведомственная структура, текст (25 дней)	Ведомственная структура и в целом (20 дней)
Четвертое чтение	В целом (15 дней)	-

Рис.17.

При новом подходе к планированию расходов уже не будет такой явной увязки приоритетов бюджетной политики с разделами классификации расходов. На самом деле, его нет уже и сейчас. Все равно во втором чтении, когда обсуждается, сколько денег на тот или иной раздел, имеются в виду изменения ассигнований на конкретные целевые статьи и виды расходов.

Бюджетные ассигнования на публичные обязательства предлагается утверждать при рассмотрении проекта федерального бюджета в первом чтении. На этом этапе бюджетного процесса их состав и объем фактически уже определены. Если необходимо изменить состав или объем публичных обязательств, еще до начала бюджетного процесса необходимо внести поправки в соответствующие законодательные акты. А в рамках рассмотрения проекта федерального бюджета можно лишь проверить обоснованность представленных расчетов на их исполнение. Утверждение ассигнований на публичные обязательств в первом чтении проекта бюджета позволит более внимательно рассмотреть во втором чтении все иные расходные обязательства, которые как раз и требуют политических оценок.



Следующий этап бюджетного процесса – исполнение бюджетов (рис. 18). Изменение логики составления бюджета требует поэтапного расширения полномочий и ответственности главных распорядителей бюджетных средств при исполнении бюджета.

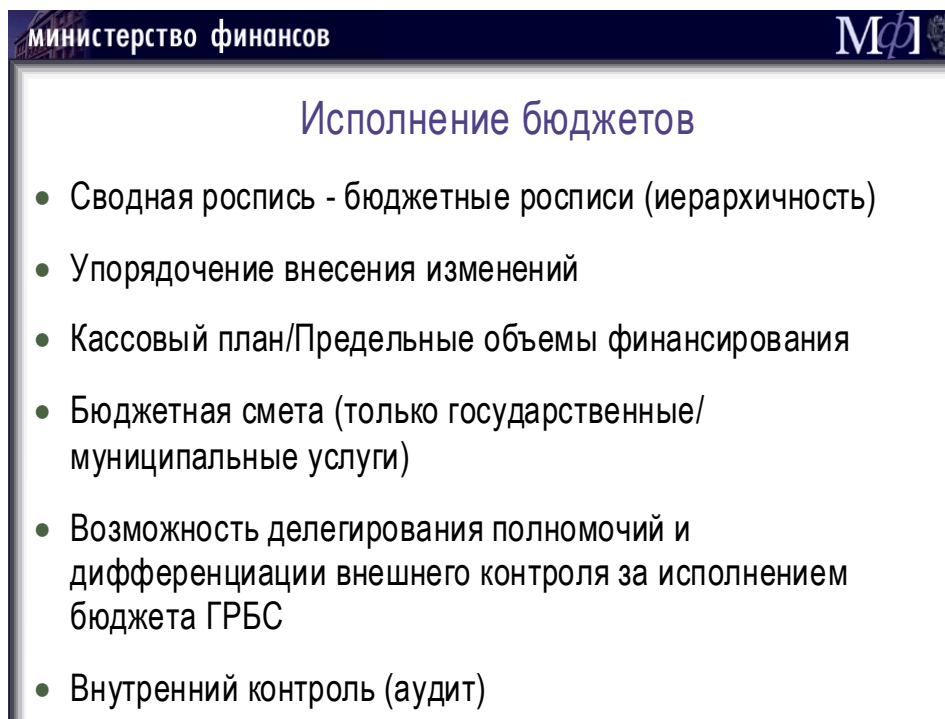


Рис.18.

В действующей редакции Кодекса в качестве основных инструментов организации исполнения бюджета по расходам названы сводная роспись и бюджетная роспись. Поправками предлагается предоставить финансовому органу, отвечающему за исполнение бюджета, право выбора между этими инструментами. Один крайний вариант состоит в том, что сводная бюджетная роспись предопределяет ассигнования абсолютно всем, самым детальным позициям классификации и с этой точки зрения не остается «места» для собственно бюджетной росписи.

Другая крайность состоит в том, что сводная бюджетная роспись фиксирует только те позиции, которые есть в законе о бюджете, а все остальное отдано на уровень главных распорядителей, на уровень бюджетных росписей.

Нужно искать разумный компромисс между этими подходами, между самостоятельностью и ответственностью главных распорядителей и делать это шаг за шагом, поэтапно, постоянно оценивая эффективность финансового управления. Но если такая возможность появляется – поэтапно передавать расширенные полномочия, увеличивать полномочия

главных распорядителей в отношении, прежде всего, мелких видов расходов, обеспечивая эффективность и гибкость в управлении бюджетными средствами в соответствии с бюджетными ассигнованиями, одобренными бюджетом, и государственным (муниципальным) заданием.

Из этого должны вытекать и основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Это, прежде всего, изменение состава или полномочий главных распорядителей. И с этой точки зрения не должно быть каких-либо ограничений во внесении изменений в сводную роспись. Если объем ассигнований не меняется, то вопрос о том, кто их администрирует не имеет существенного значения.

Иной тип изменений связан с образующейся экономией использования бюджетных ассигнований главных распорядителей. Предлагается установить, что ни одна из позиций сводной бюджетной росписи не может быть увеличена более чем на 10 процентов.

При этом экономия по публичным обязательствам не должна использоваться для увеличения расходов на другие обязательства. Если образовалась экономия по трансфертам населению, потому что за ними обратилось меньше людей, в этом нет заслуги главного распорядителя. Между двумя типами ассигнований должна быть своего рода «китайская стена». Стимул для более эффективного использования средств создается только в том случае, если они достигаются в тех сферах, за которые непосредственно несет ответственность главный распорядитель (бюджетное учреждение), которые заложены в его смету.

Одна из новаций, которую предстоит еще развивать, состоит во введении внутреннего финансового контроля или аудита. Поскольку увеличиваются права и ответственность главных распорядителей, каждый главный распорядитель или даже каждое крупное бюджетное учреждение должно иметь в своем составе специализированное подразделение, подчиняющееся непосредственно руководителю, которое занималось бы разработкой внутренних стандартов и процедур планирования, составлением отчетности и контроля за достижением результатов и, самое главное, контролировало бы соблюдение этих процедур. Это должен быть своего рода «внутренний» аналитический или консультационный центр. А внешний контроль должен постепенно переориентироваться на

то, чтобы проверять, есть ли такие подразделения, как они работают, насколько эффективна их деятельность.

Завершается бюджетный процесс составлением и рассмотрением отчетности об исполнении (рис. 19). Точнее, должен завершаться, потому что в настоящее время на федеральном уровне этот цикл разорван.

Отчет об исполнении федерального бюджета за 2004 год будет рассматриваться Думой в марте-апреле 2006 года, когда его актуальность уже потеряна. Между тем, бюджетная отчетность содержит огромный массив крайне ценной для бюджетного планирования информации. Генерирование такой информации, наряду собственно с контролем за исполнением бюджета, - основная цель бюджетной отчетности, которая нужна прежде всего для принятия управленческих решений в следующем бюджетном цикле.

министерство финансов <span style="float: right;">МФ</span>	
<b>Изменения в отчетности</b>	
<b>В настоящее время</b>	<b>Предлагается</b>
Отчет об исполнении бюджета (кассовый метод)	+ Баланс исполнения бюджета, финансовые результаты, движение денежных средств (метод начисления)
Временной разрыв между отчетом и проектом бюджета (отчет за 2004 г. – апрель 2006 года)	Отчет рассматривается одновременно с проектом бюджета (или до проекта бюджета)
Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета в целом	+ Внешняя проверка отчетности каждого ГРБС
Представление отчета – внешняя проверка (4,5 месяца) – заключение	Представление отчета одновременно с заключением о внешней проверке

Рис.19.

Кроме того, в настоящее время рассматривается только отчет об исполнении бюджета. Но уже действующая система бюджетной отчетности содержит большое количество новой для нас информации, ценной информации и поэтому предлагается расширить ее состав (пока без законодательного утверждения).

Что нужно сделать для того, чтобы усилить роль отчетности и контрольных органов? Законопроектом предлагаются 2 шага в этом направлении.

Первый шаг состоит в том, чтобы внешняя проверка проводилась по главным распорядителям бюджетных средств. Например, в отношении главных распорядителей федерального бюджета она может начинаться с апреля, не дожидаясь официального формирования полной отчетности. Отчеты главных распорядителей, заключения на них Счетной палаты должны существовать в виде самостоятельных документов, которые должны рассматриваться Правительством, представляться в Госдуму и т.д. Внешний аудит бюджетной отчетности каждого главного распорядителя – необходимое условие для повышения их ответственности как за финансовые, так и нефинансовые результаты своей деятельности. «Погружение» таких отчетов в состав общего отчета, за который в любом случае отвечает либо Минфин, либо Правительство «в целом», сильно ослабляет эту ответственность.

Второй шаг состоит в том, чтобы представлять внешнее заключение на отчет об исполнении бюджета одновременно с этим отчетом в законодательный орган. Это означает, что это заключение должно начать разрабатываться раньше и, соответственно, раньше нужно будет официально представлять этот отчет в Счетную палату. Нынешние сроки, когда сначала в августе представляется отчет, потом на него 4-5 месяцев составляется внешнее заключение не позволяет «замкнуть» бюджетный цикл.

Второй комплекс поправок (рис. 20) посвящен подготовке реструктуризации бюджетной сети. Речь не идет о самой реструктуризации. Бюджетное законодательство не может регулировать эти процессы. Оно может только создать более или менее благоприятные условия для такой реструктуризации – с точки зрения новых форм оплаты государственных (муниципальных) услуг, формирования государственных (муниципальных) заданий и т.д. В конечном счете, бюджетных учреждений должно стать намного меньше, чем сейчас.

## Часть 2: подготовка реструктуризации бюджетной сети

- Новые формы финансирования государственных (муниципальных) услуг:
  - субсидии на возмещение затрат;
  - государственный (муниципальный) контракт
- Государственное (муниципальное) задание

Рис.20.

Те организации, которые реально предоставляют большой объем платных услуг, вполне готовы уже сейчас к переходу в новые организационно-правовые формы. Эти организации не являются получателями бюджетных средств. За их обязательствами нет субсидиарной ответственности государства или муниципалитета. Это организации, которые предоставляют бюджетные услуги, и получают за них возмещение из бюджета в том же объеме, может быть, даже и большем, если они эффективны. Если нет конкурсного распределения, это может быть субсидирование деятельности определенного типа организаций.

Другой более ориентированный на рынок принцип – это конкурсное распределение в рамках своего социального заказа, когда объявляется тендер, выигрыш которого означает заключение контракта на оказание государственных (муниципальных) услуг. Вероятно, потребуются внесение изменений в законодательство о закупках. Сейчас оно написано так, что каждое учреждение закупает для себя скрепки, бумагу, строительные подряды. При закупке государственных (муниципальных) услуг ситуация иная. Конкурс объявляется бюджетным учреждением, органом власти, но услуги получает иное лицо (физическое лицо, организация), а бюджет их только оплачивает.

Следующие части носят в значительной степени технический или сопровождающий характер (рис. 21).

Первые три позиции – это те вопросы, которые регулярно каждый год утверждаются ежегодным законом о бюджете. Здесь ничего не меняется по существу.

министерство финансов

МФ

### Часть 3: Завершение закрепления доходов

- Штрафы
- Арендная плата за землю
- Поступления от продажи земельных участков (источник финансирования дефицитов)
- Уточнение состава доходов муниципальных районов (межселенные территории)
- Объединение ФССР и ФРР в Фонд софинансирования
- Индексация объема ФФПР

Рис.21.

Последние две позиции носят более существенный характер. И они тоже по своему характеру направлены на завершение реформы межбюджетных отношений.

На всех уровнях бюджетной системы предлагается объединить фонды софинансирования социальных расходов и фонды регионального или муниципального развития в фонды софинансирования расходов, имея в виду, что вышестоящий орган власти должен поддерживать, если он принял такое решение, реализацию полномочий, направление деятельности регионов и муниципалитетов, а не вид деятельности. В очень многих случаях субъект Федерации или муниципалитет должен сам решить, что ему лучше: увеличить так называемые текущие расходы или произвести капитальные вложения. Эти расходы во многих случаях являются взаимозаменяемыми. И поэтому субсидирование по отдельности приводит к искажению бюджетной политики регионов и муниципалитетов, к снижению прозрачности. Субсидии фондов софинансирования должны распределяться по прозрачным правилам, которые будут зафиксированы нормативными актами или законами. При необходимости они

могут быть направлены, в том числе, и на мероприятий по развитию инфраструктуры регионального или муниципального значения.

Кроме того, предлагается уточнить правила индексации объема Фонда финансовой поддержки регионов в том режиме, какой был найден в этом году. Если инфляция окажется выше прогнозируемой, фактически это означает недофинансирование этой части расходов, поэтому такие потери предлагается компенсировать.

Четвертая часть носит несколько специфический характер (рис. 22).

Первая позиция, на наш взгляд, решает большую проблему, которая возникла в отношении, прежде всего, вновь возникающих поселений. Не хватает кадров, не хватает технологий – что делать?

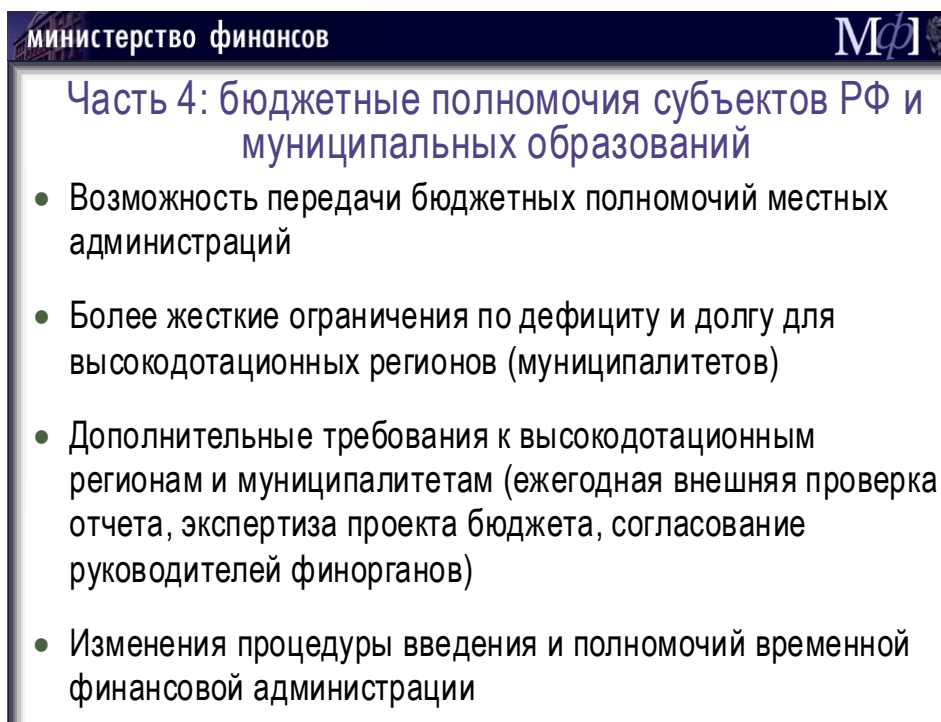


Рис.22.

Теоретически термин "самостоятельно осуществляют бюджетные полномочия" достаточен для того, чтобы было правовое основание для передачи этих полномочий региону или другому муниципалитету. Но практика показала, что требуется более жесткая формулировка. Не нужно обязательно создавать финансовый орган в каждом поселении. Если в этом нет необходимости, муниципальные образования вправе принять решение с согласия другого муниципалитета или с согласия региона передать ему свои полномочия (исполнительные полномочия, разумеется,

не законодательные) по составлению бюджета или по организации его исполнения.

Следующие поправки вытекают из законопроекта, который подготовлен в Администрации Президента. Они направлены в целом на то, чтобы повысить финансовую (и не только) ответственность, дисциплину региональных и муниципальных органов власти.

В основном речь идет о том, чтобы дифференцировать ограничения по долгу дефицита для района, региона, муниципалитета с разным уровнем дотационности. Ужесточить это ограничение для высокодотационных регионов, критериями которых является 60 процентов дотационности для субъекта Федерации и 70 процентов для муниципалитетов, и изменить режим временной финансовой администрации, если для этого появятся новые основания, которыми является сверхдотационность.

Ряд дополнительных норм, которые тоже присутствуют в Кодексе, касаются, прежде всего, долга дефицита. По объему это довольно большая часть поправок, но она носит технический характер, приводя Кодекс в соответствие со всеми другими изменениями. Точно также появляется новая редакция главы о внебюджетных фондах (рис. 23).

Слайд из презентации Министерства финансов России. Вверху логотипы «Министерство финансов» и «МФР». Заголовок слайда: «Дополнительные нормы». Список изменений:

- Уточнение дефицита, долга, гарантий
- Систематизация бюджетного процесса в отношении государственных внебюджетных фондов
- Признание утратившими силу:
  - 12 норм, ежегодно приостанавливаемых законом о бюджете;
  - 4 актов, касающихся прежних изменений БК;
  - 7 актов, касающихся бюджетной классификации (включая закон о бюджетной классификации)
- Переходные положения:
  - введение в действие нормы о консолидации доходов от платных услуг;
  - завершение региональных и муниципальных строек ФАИП;
  - переходный период для ФЦП

Рис.23.

Переходные положения. Новый порядок (если он будет одобрен) формирования федеральных целевых программ и инвестиционных объектов требует переходного периода. Начатые объекты в течение трех лет



должны быть завершены (через субсидии субъектам Федерации), а программы в течение 1 года пересмотрены.

Решает ли законопроект все проблемы законодательства? В рамках двух тем, указанных на рисунке 24 – нет. В части, касающейся долга, дефицита, здесь нужно будет, видимо, подготовить дополнительный пакет поправок.

Практически этот законопроект у нас в высокой степени готовности, чего нельзя сказать о следующей теме – государственный финансовый контроль, ответственность за нарушение законодательства. Пока здесь не сформировано четкой методологии или четкого подхода к решению этой проблемы, но это необходимо будет сделать уже в 2006 году.

С точки зрения более отдаленной перспективы, можно отметить, что многие страны законодательно закрепляют принципы ответственной бюджетной политики в своих законах, будь то ограничения по долгу, дефициту, объему расходов. Следует постепенно приближаться к этой практике.

министерство финансов **МФ**

### Перспективы развития бюджетного законодательства

- Поправки по дефициту и государственному (муниципальному) долгу (БК), признание утратившим силу закона об эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг - 2006 год;
- Пакет поправок по государственному (муниципальному) финансовому контролю и мерам принуждения (санкциям) за нарушения бюджетного законодательства (БК, КОАП, УК) - 2006 год

---

- Законодательное закрепление принципов и механизмов ответственной финансовой политики (ограничения на рост расходов, дефицит и долг, использование Стабфонда, прозрачность...)

Рис.24.

И последнее. Законопроект занимает центральное место в идущей сейчас бюджетной реформе (рис. 25). С одной стороны, он завершает реформу межбюджетных отношений, с другой - открывает возможность для следующего этапа бюджетной реформы, состоящей в переводе бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы.

Бюджетная реформа идет сменяющимися друг друга циклами. На всех трех уровнях (реформа межбюджетных отношений, реформа бюджетного процесса, реструктуризация бюджетной сети) формируются полномочные и ответственные администраторы бюджетных средств: органы власти, учреждения, министерства, которые должны знать, за что они отвечают, какими ресурсами они располагают.

министерство финансов		МФ	
Сущность бюджетной реформы 2003-2007 гг.			
	Межбюджетные отношения 2003-2005	Бюджетный процесс 2004-2006	Реструктуризация сети 2005-2007
Администраторы бюджетных средств	Власти	<b>ГРБС</b>	Поставщики бюджетных услуг
Полномочия	Законы о разграничении	<b>БК + адм.реформа</b>	Новый статус учреждений
Ресурсы	Налоги, нормы отчислений	<b>Многолетний бюджет</b>	Нормативно-подушное
Стимулы	Экономический рост	<b>БОР</b>	Оплата услуг
Дисциплина	Внешнее управление	<b>Оценка финмеджмента</b>	«Банкротство»
<i>Переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для администраторов бюджетных средств</i>			

Рис.25.

Должны быть созданы такие правила финансового управления, распределения бюджетных ресурсов, отчетности, чтобы каждый администратор имел внутреннюю мотивацию к постоянному поиску резервов и повышению эффективности деятельности. Никакой внешний контроль не сможет их побудить это делать. Любой администратор обладает колоссальным информационным преимуществом над внешним контролером, и всегда докажет, что денег не хватает ни на что.

Это говорят регионы, это говорят министерства, это говорят бюджетные учреждения. И говорить они так будут всегда. Денег не хватает всегда и всем.

Поэтому главное состоит в том, чтобы изменить процедуры формирования бюджета. Перейти от «мягких» бюджетных ограничений к «жестким». От ограничений, при которых экономия бюджетных расходов или дополнительные доходы с высокой вероятностью изымаются вышестоящими администраторами, а наступление финансового кризиса

преодолевается за счет внешних вливаний, к тем ограничениям, при которых всем понятен объем ресурсов, понятны правила их распределения, и все понимают, что если наступит финансовый кризис, вступят в силу финансовые или административные санкции.

Законопроект решает все эти задачи. Его принятие в весеннюю сессию позволит уже с бюджетов на 2007 год начать на практике отлаживать все эти очень непростые процедуры и механизмы.