

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации»

Проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации" (далее - законопроект) разработан в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 года № 249, и Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р и направлен на комплексное регулирование организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году» (далее – Бюджетное послание на 2007 год) отмечается неоправданно затянувшаяся подготовка комплексных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях приведения его в соответствие современным требованиям и принципам эффективного управления общественными финансами, указывается на необходимость расширения самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, создания долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами.

Эти задачи позволяет решить указанный законопроект.

Основными новациями, предлагаемыми законопроектом являются:

1) переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджетов на трехлетний период;

2) четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий, создание условий для возникновения организаций новых организационно-правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети;

3) упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и

составления отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе бюджетов государственных внебюджетных фондов), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

4) планирование расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и осуществление бюджетных инвестиций на основе разделения действующих обязательств (утвержденных в установленном порядке программ и проектов) и принимаемых обязательств (предлагаемых к утверждению программ и объектов) с отражением каждой программы и объекта в составе ведомственной структуры расходов соответствующего бюджета;

5) системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего, главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;

6) усиление стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;

7) утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации Российской Федерации Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) с одновременным расширением полномочий органов власти разных уровней по ее детализации, интеграцией бюджетной классификации и бюджетного учета.

Кроме того, законопроектом предлагается целый ряд поправок редакционного характера, обеспечивающих устранение внутренних противоречий, восполнение пробелов правового регулирования или уточнение формулировок действующей редакции Бюджетного кодекса.

В совокупности предлагаемая законопроектом система поправок создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов власти всех уровней и в конечном счете – повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

По ряду глав, в том числе касающихся процедур составления и исполнения бюджета, Бюджетный кодекс содержит общие нормы, которые распространяются в равной степени на сферу бюджетной деятельности всех уровней власти и относятся ко всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. Эти главы одновременно содержат положения о том, что конкретизация и детализация вышеназванных норм устанавливается в зависимости от уровня управления соответствующими нормативными правовыми актами (федеральными, региональными, муниципальными).

Кроме того, имеются главы, закрепляющие общие бюджетные нормы с учетом специфики бюджетного процесса на федеральном уровне.

Предлагаемые законопроектом поправки могут быть сгруппированы по следующим основным направлениям (разделам и главам Бюджетного кодекса).

1. Основные понятия и термины (статья 6 Бюджетного кодекса)

Проведение комплексной реформы бюджетного процесса требует введения новых и уточнения определений действующих понятий и терминов.

Поправки в законопроекте в этой части направлены на то, чтобы содержащиеся в Бюджетном кодексе определения стали универсальными и, в то же время, не могли иметь никакого дополнительного толкования.

При этом понятия и термины, имеющие фундаментальный характер и применяющиеся в нескольких главах и разделах Бюджетного кодекса, определяются в статье 6 Бюджетного кодекса, если же понятие имеет узкоспециализированный характер, используется только в одной главе (статье), его определение приводится непосредственно в тексте этой главы (статьи).

Законопроектом предлагаются новые определения понятий «расходы бюджета», «доходы бюджета», «сводная бюджетная роспись (бюджетная роспись)», «бюджетные ассигнования», «лимит бюджетных обязательств», «бюджетное учреждение», «субвенция», «бюджетный кредит».

Одновременно вводится целый ряд новых понятий, связанных с:

применением новых методов бюджетного планирования («государственные (муниципальные) услуги», «государственное (муниципальное) задание», «бюджетные инвестиции»);

определением специфики расходных обязательств разных видов («публичные обязательства», «бюджетные обязательства», «денежные обязательства»);

среднесрочным финансовым планированием («плановый период»), составлением проектов бюджетов («ведомственная структура расходов бюджета», «федеральная, региональная, муниципальная адресная инвестиционная программа»);

регулированием полномочий участников бюджетного процесса («финансовый орган», «главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств», «главный администратор (администратор) доходов бюджета», «главный администратор (администратор) источников финансирования дефицитов бюджетов», «бюджетное учреждение»).

2. Бюджетная классификация Российской Федерации (глава 4 Бюджетного кодекса).

Законопроект обеспечивает приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов и введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений. Одновременно создаются законодательные основы для развития «управленческого» принципа построения и использования бюджетной классификации, позволяющего органам власти в рамках единых позиций бюджетной классификации в максимальной степени адаптировать ее к своим нуждам и специфике. В результате этих изменений создаются необходимые предпосылки для расширения самостоятельности и повышения ответственности органов власти в сфере бюджетного планирования и управления при сохранении единства бюджетной системы и повышении прозрачности бюджетов.

Исходя из этого, законопроектом фактически предлагается новая редакция главы 4 Бюджетного кодекса.

Уточняется состав бюджетной классификации Российской Федерации, включающей классификацию доходов (в том числе налоговых и неналоговых), классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицита бюджетов и классификацию операций сектора государственного управления. В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса бюджетная классификация включает в себя 3 вида классификации расходов бюджетов (функциональную, экономическую и ведомственную классификации), 2 вида классификации источников финансирования дефицита бюджетов (источники внутреннего и внешнего финансирования), 2 вида классификации долгов, что усложняет ее применение в бюджетном процессе.

Законопроектом предлагается отказаться от утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом. Действующий порядок, с одной стороны, фактически требует ежегодного принятия двух в значительной степени дублирующих друг друга федеральных законов (о федеральном бюджете и о внесении изменений в бюджетную классификацию), с другой стороны – вносит элементы нестабильности в структуру бюджетной классификации.

Согласно законопроекту базовые, единые для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации позиции двух первых уровней (группа – подгруппа, раздел – подраздел, группа – статья) каждого вида бюджетной классификации устанавливаются непосредственно Бюджетным кодексом. Одновременно Министерству финансов Российской Федерации предоставляется право утвердить единые позиции классификации доходов и операций сектора государственного управления на более низких уровнях и тем самым обеспечить единство бюджетного учета и отчетности в сферах, не имеющих существенной специфики с точки зрения уровня бюджетной системы.

Что касается классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, то при их определении, напротив, существенно расширяется самостоятельность каждого уровня власти. Согласно действующим нормам, органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации и органы местного самоуправления имеют право лишь на детализацию утвержденных федеральным законом позиций этих видов бюджетной классификации, что не позволяло в полной мере отразить специфику региональных и местных бюджетов. Законопроектом предлагается перейти к утверждению целевых статей и видов расходов, а также статей и подстатей источников финансирования дефицита бюджетов законами (решениями) о соответствующих бюджетах. Таким образом, уже на этапе составления и рассмотрения проектов бюджетов появится возможность адаптации, в рамках единой методологии, бюджетной классификации к специфике и потребностям каждого бюджета.

Такой подход определен Посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году» и предопределяет обеспечение большей свободы органов государственной власти и местного самоуправления в ходе бюджетного процесса.

При этом законопроектом предлагается установить четкие требования к формированию целевых статей и видов расходов бюджетов, которые должны отражать соответствующие расходные обязательства (публичные обязательства, долгосрочные целевые программы, объекты, обособленные функции органов власти и т.д.), обеспечивая тем самым прозрачность и обоснованность бюджетных ассигнований.

Примером реализации данного подхода к формированию целевых статей и видов расходов федерального бюджета являются следующие возможные изменения:

Действующая классификация		Предлагаемая классификация	
11 04 6910000 (целевая статья)	Трансферты, передаваемые Пенсионному фонду РФ	11 04 6910000 (целевая статья)	Субвенции Пенсионному фонду РФ на реализацию ФЗ «О ветеранах»
706 (вид расходов)	Ежемесячные денежные выплаты ветеранам	001 (вид расходов)	Ежемесячные денежные выплаты ветеранам
04 11 1003400 (целевая статья)	Федеральная космическая программа на 2001-2005 гг.	04 11 1003400 (целевая статья)	Федеральная космическая программа
213 (вид расходов)	Строительство объектов для нужд отрасли	001 (вид расходов)	Реконструкция и развитие объектов космодрома Байконур
		002 (вид расходов)	и т.д.

В настоящее время в составе бюджетной классификации отсутствует универсальная для доходов, расходов и источников финансирования дефицита

бюджетов классификация операций по их экономическому содержанию, что не позволяет объединить бюджетную классификацию с планом счетов бюджетного учета и перейти к внедрению элементов метода начислений. Для устранения этих принципиальных недостатков сложившейся системы бюджетного учета законопроектом предлагается введение классификации операций сектора государственного управления, к которому относятся органы государственной власти (органы местного самоуправления) и государственные (муниципальные) учреждения.

Данная классификация предусматривает группировку бюджетных операций по их экономическому содержанию с возможностью ее применения для бюджетного учета как по кассовому методу, так и по методу начислений. Метод начислений позволяет сопоставлять себестоимость оказываемых единицами сектора государственного управления услуг, повысить прозрачность финансовой деятельности органов власти и бюджетных учреждений, формировать информацию о финансовых последствиях принимаемых решений в налогово-бюджетной сфере, информации о состоянии активов и обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

3. Принципы бюджетной системы Российской Федерации (глава 5 Бюджетного кодекса).

В условиях поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти в бюджетном процессе возрастает значение единых для бюджетной системы Российской Федерации принципов, которые становятся нормами прямого действия. Соответственно, законопроектом предлагается ряд поправок в главу 5 Бюджетного кодекса.

Законопроектом предлагается ввести новые принципы «единства кассы» и «подведомственности расходов».

Принцип «единства кассы» обеспечивает полную прозрачность и подотчетность формирования и использования бюджетных средств, существенно повышает управляемость государственными (муниципальными) финансами. Этот принцип законодательно подтверждает необходимость осуществления всех бюджетных операций в рамках единого счета соответствующего бюджета.

Введение «принципа подведомственности» обусловлено необходимостью усиления ответственности за исполнение бюджетных обязательств, устранения дублирования отдельных полномочий, установления прозрачной и четкой подведомственной сети главного распорядителя. Установлены правовые основания, в соответствии с которыми определяется подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств.

Исключается возможность реализации функций распорядителя бюджетных средств организациями, подведомственными органам

исполнительной власти других уровней, а функции по распоряжению бюджетными средствами такими организациями должны быть переданы соответствующим главным распорядителям средств бюджета.

Кроме того, предлагается уточнить формулировки принципа «полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов» и принципа «общего (совокупного) покрытия расходов», что позволит обеспечить их соблюдение и, следовательно, повысить прозрачность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, консолидировать бюджетные средства с целью их результативного и эффективного использования.

Уточняется определение принципа «эффективности и экономности использования бюджетных средств» с целью большей его ориентации на внедрение (с учетом сложившейся терминологии) концепции повышения результативности бюджетных расходов, а также принципа «гласности», «прозрачности (открытости)».

4. Доходы бюджетов (раздел II Бюджетного кодекса).

Законопроектом предложено закрепить Бюджетным кодексом ежегодно утверждаемые федеральным законом о федеральном бюджете нормативы распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации отдельных видов доходов (доходов от аренды и продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации). Кроме того, вносятся уточнения, касающиеся зачисления в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации - налога, взимаемого в виде стоимости патента; государственной пошлины по делам, рассматриваемым мировыми судьями, а также за совершение нотариальных действий; сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции; платы за негативное воздействие на окружающую среду; в бюджеты муниципальных районов - налога на доходы физических лиц и единого сельскохозяйственного налога, взимаемых на межселенных территориях. Данные поправки не предусматривают изменения распределения доходов между бюджетами разных уровней.

В соответствии с задачей, определенной Бюджетным посланием на 2007 год, введены ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в федеральный, региональные и местные бюджеты. Такие законы будут приниматься не позднее, чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Урегулировано также соотношение принятия изменений в законодательство о налогах и сборах с принятием законов (решений) о бюджете всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Уточняется порядок зачисления доходов в бюджеты, виды доходов (в части терминологии).

Законопроект содержит положение, ежегодно содержащееся в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий год, согласно которому федеральные, региональные, местные налоги и сборы, иные платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для распределения этими органами доходов от их уплаты в соответствии с установленными нормативами.

При этом важным дополнением является включение положения об обязанности органов Федерального казначейства уточнить назначение платежа на основании представленного соответствующим администратором дохода бюджета решением.

Законопроектом также предлагается исключить из Бюджетного кодекса положения о налоговых кредитах, отсрочках и рассрочках, имея в виду, что данные вопросы должны регулироваться Налоговым кодексом Российской Федерации. Данные изменения связаны с тем, что порядок предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и сборов претерпит существенные изменения в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» (принят Государственной Думой в первом чтении), в частности исключаются ограничения в виде лимитов предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и отменяется институт «налогового кредита».

В целях повышения прозрачности бюджета и формирования условий для создания организаций новых организационно-правовых форм предлагается ряд поправок по вопросам учета и отражения в бюджетах доходов от оказания платных услуг (предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и доходов от имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности.

Зачисление доходов от оказания органами власти и бюджетными учреждениями платных услуг в соответствующие бюджеты позволяет реализовать одобренные Правительством Российской Федерации принципы реструктуризации бюджетного сектора, повышает прозрачность бюджета и позволяет перейти к созданию организаций новых организационно-правовых форм. При этом введение в действие соответствующих положений законопроекта предлагается осуществить отдельным федеральным законом. До принятия такого федерального закона сохраняется действующий в настоящее время порядок регулирования доходов бюджетных учреждений от оказания платных услуг и доходов от использования государственного (муниципального) имущества.

5. Расходы бюджетов (раздел III Бюджетного кодекса).

В целях реализации положений Бюджетного послания на 2007 год о необходимости повышения результативности бюджетных расходов, а также внесения изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих возможность финансирования бюджетных учреждений на основе государственных заданий и повышения их самостоятельности при распоряжении выделенными им бюджетными средствами, основными нововведениями, предлагаемыми законопроектом в отношении расходов бюджета являются:

- выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

- создание законодательной базы для увязки бюджетных ассигнований с объемом и качеством государственных (муниципальных) услуг;

- введение новых форм финансирования государственных (муниципальных) услуг;

- изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Формы бюджетных ассигнований установлены новой редакцией статьи 69 Бюджетного кодекса. Основными из них являются бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (включая обеспечение обороны, безопасности, правоохранительную деятельность) и бюджетные ассигнование на исполнение публичных обязательств.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и бюджетными учреждениями договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных (муниципальных) контрактов) либо установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций. Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т.д.) не определен объем расходов на выполнение этих функций, закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объемы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

В свою очередь, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг включают ассигнования на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, предоставление субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, не являющимся бюджетными учреждениями (имея в виду возможность перехода к созданию организаций новых организационно-правовых форм отдельными федеральными законами), оплату государственных (муниципальных) контрактов на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности и т.д. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств (то есть выполнением юридическими или физическими лицами определенной,

оплачиваемой бюджетом деятельности), должны планироваться исходя из выполнения государственных (муниципальных) заданий и отражаться в смете бюджетных учреждений.

В отличие от них бюджетные ассигнования на исполнение публичных обязательств установлены непосредственно законом и подлежат исполнению в силу закона, без предварительного введения законом (решением) о бюджете лимитов на их принятие. Эти ассигнования не носят возмездного характера, ориентированы на достижение общих социальных целей и потому не требуют планирования непосредственных результатов их использования.

На данном этапе развития бюджетного законодательства Российской Федерации предлагается ограничиться законодательным определением общей специфики только этих форм бюджетных ассигнований, имея в виду, что в дальнейшем, после практической апробации в течение нескольких бюджетных циклов, соответствующие нормы могут быть детализированы и, при необходимости, введены в отношении других форм бюджетных ассигнований.

Статьей 176 действующей редакции Бюджетного кодекса предусмотрено установление заданий по оказанию государственных (муниципальных) услуг, однако на практике эти нормы не применяются. С целью более четкой увязки между бюджетными ассигнованиями и оказываемыми за их счет государственными (муниципальными) услугами законопроектом предлагается конкретизировать понятие «государственное (муниципальное) задание». Государственные (муниципальные) задания должны будут характеризовать объем, перечень, качество и условия оказания соответствующих услуг, под которыми понимаются не только услуги социального характера (образования, здравоохранения, социального обеспечения), но и функции государства (местного самоуправления) по правовому регулированию, обеспечению обороноспособности и безопасности, контролю и надзору, планированию и т.д.

При этом главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, являющиеся органами государственной власти (местного самоуправления), могут выступать заказчиком государственных (муниципальных) услуг, оказываемых за счет бюджетных средств юридическим или физическим лицам организациями, не являющимися бюджетными учреждениями. Законопроектом предлагаются две взаимодополняющие формы финансирования деятельности таких организаций: оплата соответствующего государственного (муниципального) контракта и предоставление субсидии на возмещение затрат юридических лиц по оказанию государственных (муниципальных) услуг. В обоих этих случаях также предусматривается формирование государственного (муниципального) задания, которое может использоваться при размещении государственного (муниципального) заказа.

Таким образом, законопроектом создается правовая основа для формирования в качестве базовой единицы бюджетного процесса связки «расходное обязательство – бюджетное ассигнование – государственное (муниципальное) задание».

Уточнение понятия «реестр расходных обязательств», с одной стороны, позволяет четко привязать бюджетные ассигнования к действующей

нормативной правовой базе, определяющей полномочия и функции органов государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, каждое бюджетное ассигнование на оказание государственных (муниципальных) услуг должно характеризоваться объемом и качеством оказываемых услуг. Наконец, новая система классификации расходов бюджетов позволяет при составлении и рассмотрении проектов бюджетов корректировать состав бюджетных ассигнований (отражаемых уникальными кодами целевых статей и (или) видов расходов) исходя из состава расходных обязательств (в том числе – принимаемых обязательств) и планируемых результатов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Этот универсальный подход предлагается распространить в том числе на долгосрочные целевые программы и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Каждая программа или объект должны быть утверждены органом исполнительной власти и, соответственно, включены в качестве отдельного расходного обязательства в реестр расходных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение этих обязательств будут предусматриваться главным распорядителями бюджетных средств по уникальной для каждой программе (подпрограмме) или проекту целевой статье или виду расходов в составе ведомственной структуры расходов в объеме, предусмотренном на соответствующий год решением об утверждении программы или объекта.

В случае, если согласно ежегодно проводимым оценкам, долгосрочная целевая программа реализуется неэффективно, органом исполнительной власти может быть принято решение о ее досрочном прекращении с исключением из реестра расходных обязательств (с установлением порядка завершения выполнения либо пересмотра обязательств в соответствии с уже заключенными государственными или муниципальными контрактами).

Одновременно законопроектом предлагается в соответствии с задачей, определенной Бюджетным посланием на 2007 год, перейти к включению в федеральную, региональную или муниципальную адресную инвестиционную программу только тех объектов, которые относятся соответственно к федеральной собственности, государственной собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности муниципального образования. В случае необходимости поддержки строительства объектов регионального или муниципального значения из федерального бюджета (объектов муниципального значения из регионального бюджета) соответствующие средства должны передаваться в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты в виде субсидий. При этом осуществление федеральными органами исполнительной власти функций заказчиков объектов регионального или муниципального значения должно быть прекращено.

Внесены также отдельные уточнения в порядок предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам и государственным

(муниципальным) унитарным предприятиям, а также в статьи о резервных фондах.

Принимая во внимание решение Конституционного суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 9-П, из Бюджетного кодекса исключена норма о возможности приостановления законом (решением) о бюджете законодательных актов (решений) в связи с тем, что законом (решением) о бюджете не предусмотрены средства на их реализацию. В случае необходимости действие законодательных актов (решений), не обеспеченных (не полностью обеспеченных) источниками финансирования, должно приостанавливаться отдельными законодательными актами.

6. Источники финансирования дефицита бюджета и государственный (муниципальный) долг (главы 13 и 14 Бюджетного кодекса).

Помимо уточнения и определения действующих понятий в части дефицита бюджетов, источников его финансирования, государственного (муниципального) долга, государственных кредитов и гарантий, а также редакционных поправок, основными нововведениями, предлагаемыми законопроектом в отношении заимствований и долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются:

введение более жестких ограничений по предельным значениям долга и дефицита бюджетов ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

устранение пробелов и неопределенностей, имеющих в Бюджетном кодексе в отношении заимствований субъектов Российской Федерации в иностранной валюте.

В том числе, в соответствии с задачей, определенной Бюджетным посланием на 2007 год по обеспечению сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочном периоде, установлен целый ряд параметров формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, соблюдение которых должно обеспечиваться в безусловном порядке. Среди таких ограничений - предельные размеры долга и дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, расходов на обслуживание долга.

Введены более жесткие ограничения по предельным значениям долга и дефицита бюджетов в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, имеющих в своих собственных доходах большую долю безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Эти изменения согласуются с положениями Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р).

Восполнены имеющиеся в Бюджетном кодексе пробелы в части осуществления субъектами Российской Федерации заимствований в иностранной валюте. Детализированы положения в части органов, наделенных правом осуществлять такие заимствования.

Учитывая зарубежный опыт, а также с целью решения необходимых задач в области управления государственным внутренним долгом Российской Федерации и управления ликвидностью, законопроект предусматривает отражение в источниках внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета и в Программе государственных внутренних заимствований разницы между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение.

Вводится новая статья, предусматривающая списание с государственного внутреннего долга Российской Федерации долговых обязательств, не предъявленных к погашению кредитором в течение срока исковой давности, установленного законодательством Российской Федерации.

Указанная статья предоставляет право Министерству финансов Российской Федерации, как эмитенту государственных ценных бумаг, признавать досрочно погашенными выкупленные или переоформленные в полном объеме выпуски государственных ценных бумаг, с которыми Минфин России не планирует проведение в дальнейшем каких-либо операций.

Предлагается также дополнить Бюджетный кодекс новой статьей, устанавливающей, что средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме, а также устанавливающей нормы распределения средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю между уровнями бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В первую очередь новации направлены на ликвидацию механизма возмещения расходов организаций, осуществляющих функции продавца государственного и муниципального имущества за счет отчислений от средств, полученных продавцами от покупателей в счет оплаты государственного или муниципального имущества.

Данные изменения соответствуют целям Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» по созданию условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики и направлены на укрепление государственной финансовой дисциплины, повышение прозрачности финансовой системы Российской Федерации, усиление контроля за своевременным поступлением, целевым и эффективным использованием средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

При реализации предложенного бюджетного механизма возмещения затрат организаций, осуществляющих функции продавца государственного и (или) муниципального имущества, в бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации должны быть определены расходы соответствующего бюджета на организацию приватизации государственного или муниципального имущества, что также в полной мере соответствует и бюджетному принципу полноты отражения доходов и расходов бюджетов.

Установление нормативов позволяет избежать возможные резкие изменения сумм поступлений в доходы бюджетов Российской Федерации до разграничения и после разграничения государственной собственности на землю, а также направлено на скорейшее вовлечение в хозяйственный оборот не разграниченных земельных участков и повышение эффективности их использования.

Кроме того, законопроектом предложен ряд поправок, приводящих формулировки положений глав 13 и 14 Бюджетного кодекса в соответствие с вновь вводимыми или изменяемыми нормами других частей Бюджетного кодекса, а также восполняющих правовые пробелы в регулировании государственных (муниципальных) гарантий.

Законопроект предусматривает исключение гарантий из определения заимствований ввиду их разной экономической сути, и их отражение в отдельных программах гарантий (статьи 108¹ и 110¹). В программах гарантий подлежат отражению объемы предоставляемых, исполняемых и действующих гарантий с указанием источника средств. Обязательства по гарантиям учитываются в объемах внутреннего и внешнего долга и отражаются в долговых книгах как долговые обязательства.

Важной особенностью предлагаемых изменений в Бюджетный кодекс в части государственных и муниципальных гарантий является предложение по изменению источников исполнения гарантий. Так, если гарантия предоставлена с правом регрессного требования, ее исполнение учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета. Данное предложение основывается на экономическом соответствии возникновения временного дефицита средств и временном источнике его погашения. При исполнении гарантийных обязательств за счет бюджетных средств, дефицит покрывается в основном временными возвратными источниками финансирования дефицита бюджета, такими как займы, кредиты. Соответствующие займы, кредиты погашаются за счет бюджетных средств после реализации регрессных требований (которые должны быть обеспечены до выдачи гарантии).

Исполнение обязательств по гарантиям без регресса является по сути субсидией – безвозвратным и безвозмездным расходом, которая покрывается доходами бюджета, а не временными и к тому же платными государственными заимствованиями. Поэтому, в случае, если гарантия предоставляется без права регрессного требования, ее исполнение следует учитывать в расходах бюджета.

Введение в Бюджетный кодекс статей 108¹, 110¹ и внесение изменений в статью 109 Бюджетного кодекса связано с необходимостью определения единого подхода в отражении гарантий как долговых обязательств,

предоставления и исполнения гарантий, определения источников исполнения гарантий.

7. Межбюджетные трансферты (глава 16 Бюджетного кодекса)

Уточнены формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации другим бюджетам.

В целях внедрения принципов прозрачности региональных и муниципальных финансов, требующих в соответствии с Бюджетным посланием на 2007 год практической реализации, законопроектом предлагается введение дополнительных условий предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением средств, передаваемых на исполнение делегируемых полномочий) в объеме собственных доходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на повышение финансовой дисциплины и повышение качества управления региональными (муниципальными) финансами.

К субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям применяются как общие требования, устанавливаемые бюджетным законодательством, так и дополнительные ограничения по расходам на содержание органов власти и оплату труда государственных (муниципальных) служащих, контролю за эффективностью использования бюджетных средств.

Кроме того, предлагается объединение фонда софинансирования социальных расходов и фонда регионального (муниципального) развития в фонд софинансирования расходов, обеспечивающее предоставление бюджетам других уровней субсидий на софинансирование приоритетных расходов вне зависимости от их характера (включая бюджетные инвестиции в объекты региональной и муниципальной собственности), с едиными принципами распределения указанных средств, как это предусмотрено Бюджетным посланием на 2007 год.

Это позволит повысить в рамках единой методологии прозрачность и объективность распределения субсидий, выделяемых с целью оказания содействия органам власти других уровней в осуществлении возложенных на них полномочий, а также позволит соответственно субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям самостоятельно принимать решения о целях направления расходов.

Внесены отмеченные в Бюджетном послании на 2007 год уточнения, предполагающие при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год проведение корректировки общего объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Также предлагается ряд поправок, уточняющих сроки подготовки, внесения и рассмотрения распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в соответствии с предлагаемыми изменениями в организации бюджетного процесса.

Внесены также редакционные поправки в связи с изменением понятия «субвенция», определяемого теперь исключительно как бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации из Федерального или регионального фонда компенсаций, а также на исполнение расходных обязательств, возникающих в связи с реализацией соглашений о передаче полномочий.

8. Государственные внебюджетные фонды (глава 17 Бюджетного кодекса).

Предложена новая редакция главы 17 Бюджетного кодекса Российской Федерации, направленная на упорядочение организации бюджетного процесса в отношении государственных внебюджетных фондов.

Законопроектом предлагается привести в соответствие с действующим в настоящее время законодательством Российской Федерации порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также отчетов об их исполнении, с целью формализовать его и в достаточной мере урегулировать бюджетным законодательством.

В разрезе фондов устанавливаются более подробно источники доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов с учетом положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, учитывается специфика деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, связанная с введением новой пенсионной системы с 1 января 2002 года.

Законопроект предусматривает, что как и прежде сохранено кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, как части бюджетной системы Российской Федерации, и оно осуществляется Федеральным казначейством.

В законопроекте отражены особенности формирования бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации по распределительной и накопительной составляющим бюджета фонда.

Формирование доходов накопительной составляющей осуществляется в соответствии с законодательством об обязательном пенсионном страховании, об инвестировании средств пенсионных накоплений и финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии.

9. Полномочия участников бюджетного процесса (глава 18 и глава 19 Бюджетного кодекса).

Законопроектом предлагается системное описание общих (единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) особенностей полномочий участников бюджетного процесса, в том числе:

установление закрытого перечня участников бюджетного процесса;

введение в состав участников бюджетного процесса и описание бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета;

уточнение описания полномочий главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств;

отнесение к получателям бюджетных средств только органов государственной власти (органов местного самоуправления) или бюджетных учреждений.

Согласно действующей редакции Бюджетного кодекса получателем бюджетных средств является любая организация, в том числе, например, предоставляющая бюджетным учреждениям коммунальные услуги, получающая субсидии или кредиты из бюджета и т.д. Однако такие организации не являются участниками бюджетного процесса. Законопроектом предлагается ограничить понятие «получатель бюджетных средств» организациями, которые имеют право от имени государства или местного самоуправления принимать и исполнять бюджетные обязательства.

Проведение такой границы открывает возможности для реструктуризации бюджетной сети. Отсутствует необходимость 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 будут наделены бюджетными полномочиями как участники бюджетного процесса.

С введением понятия «принципа подведомственности» в Бюджетный кодекс внесены дополнения в части перечня подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, который составляется главным распорядителем бюджетных средств.

В главу включена также уточненная редакция статьи, определяющей особенности правового положения бюджетных учреждений, порядка исполнения ими бюджетных обязательств, установлена возможность действия отдельных государственных организаций в соответствии с положениями, применяемыми к бюджетным учреждениям.

Кроме того, уточнены полномочия участников бюджетного процесса на федеральном уровне (соответствующие полномочия предоставлены также субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям), прежде всего, органов исполнительной власти финансового блока, на которых лежит основная ответственность за организацию этого процесса.

В том числе, в соответствии с проведенной административной реформой и предлагаемыми законопроектом изменениями в организации бюджетного

процесса вносятся уточнения в описание полномочий Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Законодательное закрепление бюджетных полномочий главных распорядителей бюджетных средств в полной мере отвечает поставленной в Бюджетном послании на 2007 год задаче по дальнейшему расширению самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, а также создает необходимые предпосылки для перехода к бюджетированию ориентированному на результаты.

10. Основы составления бюджетов (глава 20).

Законопроектом решена задача повышения роли среднесрочного финансового планирования, как это предусмотрено Бюджетным посланием на 2007 год.

Предложена новая редакция главы 20 Бюджетного кодекса, в которой реализован принцип рамочного законодательного регулирования основ составления проекта бюджета с закреплением полномочий по установлению конкретного порядка составления бюджетов за исполнительными органами соответствующего уровня власти.

Исходя из этого принципа, предлагается ввести общие для всех уровней бюджетной системы нормы, устанавливающие:

общие требования к прогнозам социально-экономического развития;

требования к содержанию среднесрочного финансового плана;

условия прогнозирования доходов и планирования расходов бюджета, в том числе – раздельного планирования расходов на исполнение действующих и вновь принимаемых обязательств;

состав показателей, утверждаемых в проекте закона (решения) о бюджете и требования к прилагаемым к нему материалам и документам (в том числе – исключение из их состава материалов, реально не используемых при составлении бюджетов);

порядок утверждения и реализации долгосрочных целевых программ;

этапы и сроки составления проекта бюджета.

Законопроект предусматривает ежегодное составление и утверждение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 3 года (очередной финансовый год и плановый период), что обеспечит преемственность и предсказуемость не только бюджетной, но и макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики, будет способствовать повышению устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, повысит обоснованность планирования бюджетных расходов, позволит заключать среднесрочные государственные контракты, что будет способствовать экономному и эффективному использованию бюджетных средств.

В основу бюджетного планирования предлагается положить широко известный в международной практике метод «скользящей трехлетки», при

которой ранее утвержденные проектировки второго и третьего год становятся основной следующего бюджета с ежегодным добавлением к ним проектировок нового третьего года.

При этом утверждение законом проектировок на второй и третий год не означает запрета на их корректировку в следующем бюджетном цикле. Однако эти изменения не должны ухудшать положение главных распорядителей бюджетных средств и получателей межбюджетных трансфертов. Таким образом, «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 целях повышения устойчивости бюджета предлагается ввести понятие «условно утвержденные расходы», под которыми понимаются не распределенные по главным распорядителям бюджетных средств и статьям классификации бюджетные ассигнования второго и третьего года в объеме не менее 5 процентов общего объема расходов. Это позволит создать резерв на случай непредвиденного сокращения доходов, который в случае подтверждения прогноза доходов может быть использован для принятия новых обязательств в очередном бюджетном цикле.

Кроме того, предлагается по - разному планировать (а в последующем - и исполнять) разные типы бюджетных обязательств: публичные и гражданско-правовые.

Публичные обязательства - это обязательства перед населением, установленные определенными нормами законов, в которых определены получатели выплат из бюджета, как правило, в конкретных объемах и на постоянной основе. Расходы по таким обязательствам не лимитируются.

Планирование обязательств гражданско-правового характера, т.е. всех остальных, за исключением публичных, принимаемых в виде государственных муниципальных контрактов и трудовых соглашений, и является основной задачей бюджетного планирования.

Кроме того, предлагается по-разному планировать (а в последующем- и исполнять) разные типы бюджетных обязательств: публичные и гражданско-правовые.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право выбора между утверждением бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов на 3 года либо на очередной финансовый год (с составлением перспективного финансового плана).

11. Финансирование долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций (новая редакция статьи 79 и статьи 179 Кодекса)

Законопроектом предлагается ввести новую систему финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций, обеспечивающую прозрачность их отражения в бюджетах и бюджетной отчетности, выполнение принятых в установленном порядке соответствующих расходных обязательств,

повышение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Утвержденные долгосрочные целевые программы предлагается рассматривать в качестве действующих обязательств с четко определенным на весь период действия программы объемом расходов на ее исполнение. Соответственно, в очередном бюджетном цикле нет необходимости возвращаться к обсуждению объемов их финансирования (при условии, что по результатам мониторинга реализации той или иной программы не принято решения о ее досрочном прекращении или пересмотре).

Поскольку эти обязательства носят долгосрочный характер, как правило, выходящий за пределы финансового года, предлагается утверждать программы на срок до 3-х лет при годовом планировании и до 6-ти лет в случае утверждения бюджета на 3 года. При этом концепции долгосрочных целевых программ, планируемых к реализации начиная с очередного финансового года, предлагается рассматривать одновременно с рассмотрением законодательным (представительным) органом проекта бюджета.

Кроме того, предлагается упорядочить межбюджетные отношения при реализации долгосрочных целевых программ, прежде всего – за счет включения в состав этих программ субсидий, обусловленных утверждением и реализацией соответствующих региональных или местных программ.

Аналогичный подход предлагается в отношении бюджетных инвестиций, которые должны предусматриваться в бюджете в соответствии с утвержденным в установленном порядке органами исполнительной власти проектом в течение всего срока их реализации (новая редакция статьи 79 Кодекса).

При этом объектам, сметная стоимость которых превышает установленный законом уровень (для объектов федеральной собственности – 10 млн.рублей), предлагается присваивать уникальные коды бюджетной классификации и отражать соответствующие ассигнования в составе сводной бюджетной росписи, а бюджетные инвестиции в особо крупные проекты (соответственно, 1 000 млн.рублей) - утверждать в качестве отдельных видов расходов законом (решением) о бюджете. Действующий в настоящее время порядок отражения объектов бюджетных инвестиций «суммарно» по видам расходов «строительство объектов для нужд отрасли», «строительство объектов общегражданского назначения», «строительство специальных и военных объектов» предлагается сохранить только в отношении незначительных по сметной стоимости объектов (с введением специальных форм отчетности об их финансировании).

Бюджетные инвестиции в объекты, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, должны осуществляться соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. В случае необходимости оказания поддержки развитию региональной или муниципальной инфраструктуры могут представляться субсидии из фондов софинансирования расходов (в том числе – обусловленные финансированием

из региональных или местных бюджетов конкретных объектов региональной или муниципальной собственности, необходимых для реализации федеральных целевых программ).

12. Рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете (глава 22 Бюджетного кодекса).

В соответствии с задачей, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году - необходимости модернизации процедур составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, в том числе целесообразности перехода к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе в трех чтениях, законопроектом предложена новая концепция законодательного регулирования порядка рассмотрения и утверждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (далее – проект федерального бюджета), направленная на упрощение этого порядка и его переориентацию на рассмотрение приоритетных направлений бюджетных расходов.

Основными изменениями являются:

упорядочение требований к проекту федерального бюджета и прилагаемых к нему материалов, исходя из сложившейся практики, а также в связи с законодательным утверждением федерального бюджета на 3 года;

рассмотрение проекта федерального бюджета в трех чтениях не более чем за 3 месяца, что обеспечивает его своевременное законодательное утверждение и вступление в силу;

рассмотрение и утверждение в первом чтении, наряду с основными характеристиками проекта федерального бюджета, расходов на исполнение публичных обязательств и общего объема условно утверждаемых расходов второго и третьего года планового периода, подлежащих распределению только в случае подтверждения прогноза доходов на эти годы;

рассмотрение и утверждение во втором чтении распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов, распределения межбюджетных трансфертов (вносимого вместе с соответствующими методиками к первому чтению), утверждение программ предоставления государственных кредитов и государственных гарантий, и утверждения текстовых статей;

рассмотрение и утверждение в третьем чтении ведомственной структуры расходов и проекта федерального бюджета в целом;

уточнение оснований и порядка внесения и рассмотрения изменений в федеральный бюджет.

13. Основы исполнения бюджетов (глава 24 Бюджетного кодекса).

Законопроектом реализован принцип общего регулирования исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Бюджетным кодексом при предоставлении полномочий по определению конкретного порядка исполнения бюджета соответствующему органу исполнительной власти. Соответственно, предлагается исключить главу 25 («Исполнение федерального бюджета») с переносом ее норм, необходимых для исполнения федерального бюджета, в главу 24 («Основы исполнения бюджетов») в новой редакции.

Кроме того, предложен принцип иерархичности организации исполнения бюджетов, позволяющий, контролируя параметры утвержденного бюджета, обеспечить гибкость и вариантность детализации этих параметров главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. При этом финансовые органы будут иметь возможность выбора между сохранением действующей схемы организации исполнения бюджета на основе единой сводной бюджетной росписи и делегированием полномочий главным распорядителям бюджетных средств (в том числе – дифференцированно в зависимости от соблюдения главными распорядителями бюджетных средств стандартов исполнения бюджетов и (или) эффективности использования бюджетных средств).

Такой подход, не форсируя изменений в исполнении бюджетов и сохраняя контроль над использованием бюджетных средств, позволяет начать поэтапное и дифференцированное внедрение современных технологий финансового менеджмента, ориентирующихся на высокую степень самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств.

Соответственно, основными нововведениями являются следующие нормы.

Дано новое определение сводной бюджетной росписи, формируемой финансовым органом в соответствии с законом о бюджете и содержащей, в случае необходимости, дополнительные разрезы контролируемых параметров и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, детализирующих в установленные пределы показатели сводной бюджетной росписи, а также устанавливающей основания для перераспределения бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств, разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов и исключающей обязательность внесения изменений в бюджет при превышении доходов бюджета планируемого уровня более чем на 10 процентов и режима блокировки расходов как несоответствующих современным принципам финансового менеджмента.

Включение в сводную бюджетную роспись бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета в части выплат из бюджета позволит отразить в сводной бюджетной росписи все кассовые потоки из бюджета и установить единые процедуры при ее исполнении.

Введение в качестве обязательного документа исполнения бюджета кассового плана позволит планировать как периоды кассовых разрывов, так и периоды наличия временно свободных средств бюджета и сформировать

оперативную информацию для принятия эффективных решений по управлению средствами бюджета.

Дополнительным инструментом в целях управления средствами бюджета является закрепление в Бюджетном кодексе понятия «предельные объемы финансирования».

Последовательное описание этапов и процедур исполнения бюджета по доходам и расходам предусматривает право финансовых органов на установление порядка исполнения соответствующего бюджета в рамках, установленных Бюджетным кодексом требований.

Так, статья «Исполнение бюджета по расходам» определяет обязательные этапы по исполнению бюджета, исходя из «жизненного цикла» бюджетного обязательства (принятие, подтверждение, санкционирование оплаты, подтверждение исполнения).

Статья «Лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета» соответствует положениям Главы 24.1 Бюджетного кодекса «Исполнение судебных актов» в части права уполномоченного исполнительного органа субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления) открывать и вести лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и право финансового органа устанавливать порядок открытия и ведения таких лицевых.

Из новой редакции статьи «Исполнение бюджета по доходам» исключены положения, не относящиеся непосредственно к процессу исполнения бюджета по доходам (распределение регулирующих доходов, учет и составление отчетности), и нашедшие отражение в соответствующих статьях Бюджетного кодекса главы 25.1.

Статья «Бюджетная смета» дана в новой редакции, учитывающей все изменения, вносимые законопроектом в части бюджетной классификации, полномочий участников бюджетного процесса и включения в смету бюджетных обязательств только на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Уточнен порядок завершения текущего финансового года.

Введена новая статья «Особенности исполнения бюджетов, установленные федеральными законами».

14. Бюджетный учет и отчетность (новый раздел VIII.1 Бюджетного кодекса)

Законопроектом предложены единая методология и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, в том числе:

утверждение единого состава бюджетной отчетности;

порядок составления месячной, квартальной и годовой бюджетной отчетности;

порядок проведения внешней проверки годового бюджетной отчета, в том числе – раздельно по отчетам главных распорядителей бюджетных средств;

порядок рассмотрения и утверждения законодательным (представительным) органом отчета об исполнении бюджета (для федерального бюджета – одновременно с рассмотрением проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Одной из существенных новаций является создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового контроля (аудита) (реализовано положение Бюджетного послания на 2007 год).

Необходимость изменения положений Бюджетного кодекса в части отчетной стадии бюджетного процесса обусловлена:

существующими длительными сроками рассмотрения и утверждения годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, достигающими одного года и пяти месяцев после окончания отчетного периода. Подобные сроки отчетной стадии бюджетного процесса неприемлемы для внешних пользователей финансовой отчетности, и прежде всего для законодательной власти. Законопроект предполагает значительно сократить сроки проверки и рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета;

отсутствием регламентирующих норм в отношении сроков формирования, проверки и рассмотрения отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

отсутствием норм в отношении обязательности представления отчетности об исполнении местных бюджетов органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в Министерство финансов Российской Федерации;

недостаточным уровнем ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты исполнения бюджета и формирование бюджетной отчетности. В связи с этим законопроект предусматривает обязательность проверки отчетности каждого главного распорядителя бюджетных средств соответствующим органом финансового контроля.

Указанные правоотношения образуют собой самостоятельную стадию бюджетного процесса, которые требуют обособленного правового регулирования в Бюджетном кодексе.

Вводимые законопроектом нормы предлагается применять начиная с составления бюджетов на 2008 год (для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – на 2008 год и 2009-2010 годы), исполнения бюджетов в 2008 году и составления бюджетной отчетности за 2007 год.

Предлагаемые законопроектом изменения в части обязательного перечисления бюджетными учреждениями в бюджет средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений и иной приносящей доход

деятельности должны быть введены в действие отдельным федеральным законом.

Для введения нового порядка планирования расходов на долгосрочные целевые программы и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрен переходный период.

Наряду с внесением поправок в Бюджетный кодекс законопроектом предлагается признать утратившими силу ряд положений законодательных актов, действие которых в последние годы приостанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.