

1.2. РЕФОРМА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Потапенко В.И., к.э.н., профессор
кафедры экономики промышленности

Национальный исследовательский университет МАИ

Бюджетная реформа в Российской Федерации начитывает без малого два десятилетия. За это время был достигнут ряд положительных результатов. Однако многое осталось несделанным. В статье проведен анализ основных этапов реформирования бюджетного процесса в РФ и ключевых направлений реформ, выделены наиболее значимые события на каждом из них. Дана оценка основных результатов реформирования бюджетного процесса в РФ к настоящему моменту, проанализированы основные проблемы, обозначены главные направления реформирования бюджетной системы на перспективу.

Начало современной бюджетной реформы в Российской Федерации было положено принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [3]. В соответствии с этим законом многие принципы и положения бюджетного процесса претерпели изменения. В частности, в практику бюджетного финансирования в РФ началось активное внедрение принципов и механизмов бюджетирования, ориентированного на результат [3, 23]. Десятилетний период достаточно точен для подведения основных итогов реформ и оценки достигнутых результатов, выявления ошибок и недочетов, определения дальнейших направлений совершенствования бюджетного процесса в РФ.

Бюджетная реформа в РФ проводится по трем ключевым направлениям:

- реформа межбюджетных отношений;
- реформа бюджетного процесса;
- реформа бюджетной сети.

При этом все эти направления реформирования были направлены на достижение общих целей оптимизации управления общественными финансами на основе децентрализации, повышения эффективности расходования бюджетных средств и с целью достижения максимально полного социально-экономического эффекта.

При этом внимание уделяется всем элементам системы бюджетирования, включая определение структуры бюджетов на каждом иерархическом уровне, процедуры формирования и согласования бюджетов между уровнями и между собой; распределение ответственности среди субъектов межбюджетных отношений за процедуры формирования и исполнения бюджетов, разработка процедур контроля за исполнением бюджета и анализа отклонений в исполнении бюджета, установление адекватных мер ответственности за неисполнение бюджета.

Формирование современной системы бюджетирования в РФ прошло несколько этапов. На наш взгляд можно выделить следующие.

Этап 1 – 1990-е гг. Его можно назвать подготовительным этапом или переходным периодом. Это был этап адаптации отечественной системы бюджетирования к рыночным условиям функционирования и управления, в ходе которого были заложены основы построения системы бюджетирования в РФ в соответствии с международной практикой бюджетного планирования и основными мировыми тенденциями в области развития бюджетной системы, включая внедрение

принципов бизнес-менеджмента в государственное и региональное управление [21]. Основными законодательными положениями этого этапа стали Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг., одобренная Правительством РФ (постановление от 30 июля 1998 г. №862) и Бюджетный кодекс РФ, установивший новые принципы организации бюджетного процесса.

Этап 2 – 2000-2004 гг. – разработка и принятие ряда нормативных документов, устанавливающих новые принципы построения бюджетного процесса в РФ, направленных на дальнейшую оптимизацию бюджетных расходов:

- вступление в действие с 1 января 2000 г. нового Бюджетного кодекса РФ;
- утверждение Программы развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 г. (постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584), в соответствии с которой было введено разграничение доходов и расходных обязательств, заложен порядок реформирования федеративных отношений и местного самоуправления по вопросам бюджетирования, разработана система межбюджетных трансфертов;
- принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, оказавшего существенное влияние на бюджетный процесс и бюджетную реформу;
- подготовка Министерством финансов РФ Принципов реструктуризации бюджетного сектора в РФ на период 2003-2004 гг. и до 2006 г., в соответствии с которыми была осуществлена реформа учреждений бюджетной сферы, а также введены новые формы оказания государством услуг населению и бизнесу.

Это был важный этап принятия и начала действия основных нормативных документов в области организации бюджетного процесса в РФ. А после вступления в силу Бюджетного кодекса РФ в 2000 г. процесс бюджетного реформирования вступил в новый этап, который завершил стадию формирования в нашей стране основ бюджетного процесса в условиях рыночной экономики и создания системы бюджетирования на принципах распределения полномочий и делегирования ответственности, повышения ответственности за расходование средств, управления результатами, публичности и прозрачности отчетности, внутреннего контроля и аудита и ряда других.

Этап 3 – 2004-2007 гг. – принятие Правительством РФ постановления «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. №249 и постановления «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» от 19 апреля 2005 г. №239.

Постановлением «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» №249 были утверждены:

- Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг.;
- Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (так называемых ДРОНДах);
- План мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг.

Вторым документом были заложены законодательные основы разработки, утверждения и практической реализации ведомственных целевых программ, которые стали основой среднесрочного планирования бюджетов всех уровней.

Основным практическим результатом принятия этих документов стало внедрение в практику бюджетного процесса нового подхода – бюджетирования, ориенти-

рованного на результат. Внедрение этого метода требовало упорядочения процедур составления и рассмотрения бюджета через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств, что привело к изменениям в действующем бюджетном законодательстве. Также на этом этапе были приняты поправки в Бюджетный кодекс РФ в области регулирования межбюджетных отношений.

Этап 4 – 2007-2009 гг. – для повышения эффективности функционирования бюджетной системы в РФ принят ряд новаций в бюджетной сфере страны: в 2008 г. Стабилизационный фонд (действовал с 2004 г.) был разделен на Фонды национального благосостояния и Резервный фонд, были внесены многочисленные поправки в Бюджетный кодекс РФ по вопросам ужесточения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства, законодательно закреплены основные понятия и организации межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования, утверждены формы субвенций, внедрен ряд других нововведений, касающихся построения бюджетной сети, организации межбюджетных отношений в РФ, подписано распоряжение Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 11 сентября 2008 г. №1313-р [7].

Этап 4 – 2010-2013 гг. – продолжается реформирование бюджетного процесса по всем основным направлениям. Приняты Федеральные законы от 6 октября 2011 г. №270-ФЗ и от 3 декабря 2012 г. о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты, дополняющие новеллы в бюджетном законодательстве нашей страны. В мае 2013 г. принят Федеральный закон №104-ФЗ [1], которым утвержден:

- единый перечень для всех бюджетов бюджетной системы РФ групп и подгрупп видов расходов;
- единый перечень групп классификации операций сектора государственного управления;
- четко прописано понятие государственного (муниципального) контракта;
- внесен еще ряд новаций, в частности, ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. №104 применяемые ранее термины «коды целевых статей и видов» заменяются словами «разделы, подразделы, целевые статьи (государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности), групп (групп и подгрупп) видов», что отражает завершение перехода на программно-целевое бюджетирование.

В июле 2013 г. принят Федеральный закон №181-ФЗ, который внес изменения возможности и порядке выделения бюджетных ассигнований в форме грантов [2], а также приказ Министерства финансов РФ «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами РФ в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов» от 26 июля 2013 г. №75н [8].

Таким образом, можно констатировать, что реформа бюджетирования в РФ набирает обороты по всем направлениям реформ, но пока еще далека от своего завершения.

К положительным результатам реформ, полученным к настоящему времени, можно отнести выстроенную за этот период схему финансовой поддержки субъек-

тов РФ из едерального центра, созданную систему финансового планирования на основе сверху вниз, разработанную систему бюджетных ограничений, осуществленный переход на казначейское исполнение бюджета, внедрение основ современного механизма межбюджетных отношений, разработанный порядок отчетности, а также законодательное закрепление и внедрение в практическую деятельность форм отчетности исполнения бюджета всеми субъектами, другие важные изменения в построении системы бюджетирования в РФ. При этом решение многих вопросов бюджетного планирования было передано непосредственно на места – органам региональной власти. Однако, несмотря на многие положительные результаты организационного и правового характера, ключевая экономическая задача новой системы бюджетирования – обеспечение эффективности расходования государственных средств – осталась нерешенной [8, 6, 19].

Это закономерно требует активизации бюджетной реформы на основе изменения концепции бюджетного планирования, сутью которой стал переход от управления затратами к управлению результатами использования бюджетных средств на всех уровнях бюджетного процесса, что было отмечено в бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг. [5]. Нужно отметить, что анализу сути этого перехода, его первым итогам, ошибкам и проблемам посвящено большое количество аналитической литературы [22, 9, 15]. Обобщив эти и многие другие источники, в том числе аналитические и нормативные документы федеральных органов власти и управления, Министерства финансов РФ можно сделать ряд выводов относительно сущности модели бюджетирования, ориентированного на результат, и перспектив ее развития в РФ.

Отличительными особенностями модели бюджетирования, ориентированного на результат (или как его еще называют – программно-целевого бюджетирования), являются переход от управления затратами к управлению результатами расходования средств, переход к среднесрочному планированию с ежегодным смещением на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период, разделение расходных обязательств на действующие и вновь принимаемые, внедрение программно-целевых методов [10, 18].

Одной из важных составляющих механизма бюджетирования, ориентированного на результат, является осуществление бюджетного процесса на основе ведомственных целевых программ. Согласно данному подходу, основная часть бюджетных расходов должна осуществляться по сметному принципу и проводиться через эти программы. Для взаимоувязки и согласования этих вопросов 19 апреля 2005 г. было принято постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» №239. В соответствии с этим постановлением предусматривается ориентация федеральных целевых программ на решение крупных проектов, имеющих инвестиционную, научно-техническую и структурную направленность, требующих длительные сроки реализации, характеризующихся межотраслевым характером и имеющим четко сформулированные и количественно измеримые показатели результативности. Опыт внедрения в различных регионах страны принципов бюджетирования, ориентированного на результат, показал наличие различных ре-

гиональных подходов к организации этого процесса и множество еще не решенных проблем [17, 24, 13, 14].

Метод бюджетирования, положенный в основу современного этапа реформирования бюджетной системы в РФ предполагает внедрение принципов конкуренции и результативности в бюджетный процесс по нескольким ключевым направлениям:

- развитие конкуренции и повышение результативности деятельности органов власти на основе разграничения полномочий;
- развитие конкуренции и повышение результативности деятельности бюджетных организаций в области оказания общественных услуг;
- развитие конкуренции и повышение результативности деятельности министерств и ведомств на основе внедрения системы оценки их деятельности и системы стимулов к росту эффективности их деятельности.

Еще одним важным, но не решенным до сих пор вопросом в рамках бюджетной реформы в РФ является вопрос создания прозрачной и доступной для граждан и бизнеса системы отчетности. Проблема прозрачности отчетов тесно связана с реализацией принципов конкуренции и результативности. В рамках решения этой задачи необходима обязательная открытость для общества основных структурных элементов системы бюджетирования на всех этапах прохождения. Это предполагает:

- обсуждение в средствах массовой информации (СМИ) и на общественных слушаниях проектов бюджетов всех уровней;
- раскрытие для граждан и бизнес-сообщества процедур рассмотрения проектов бюджетов и процедур принятия решений по проектам бюджетов.

С целью создания прозрачной и доступной для граждан и бизнеса системы отчетности о ходе бюджетного процесса в последние годы в регионах страны и на федеральном уровне проводится активная работа по созданию отдельного сайта в сети Интернет о государственных финансах либо Интернет-портала «Открытый бюджет». На этих сайтах должны размещаться так называемые бюджеты для граждан, или поквартальные отчеты об исполнении бюджета субъекта РФ.

Бюджет для граждан – это особого типа документ – аналитический материал, который разрабатывается и публикуется в открытом доступе финансовым органом соответствующего публично-правового образования (региона, муниципалитета, федерального органа). Целью опубликования бюджета для граждан является предоставление гражданам актуальной информации о бюджете, отчет об его исполнении в форме, доступной и простой для понимания.

К сожалению, как показал анализ, в настоящее время такие сайты с размещенными на них соответствующими документами созданы только у 16% субъектов РФ, что свидетельствует о слабой открытости бюджетной системы РФ и ее регионов для населения страны.

Важным аспектом внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, является необходимость применения многосценарного подхода к составлению бюджета. Это предполагает составление и представление для обсуждения нескольких вариантов финансовых планов для выбора наилучшего (наиболее эффективного) или наиболее вероятного. Для программно-целевого бюджетирования это требование трансформируется в необходимость подготовки нескольких вариантов достижения нужного результата, отличающихся набором используемых ресурсов, альтернативными схемами финансирования, общей стоимостью программ (проектов),

уровнем достижения намеченных целей. Однако, на практике это пока не реализуется в полной мере [20].

Опыт внедрения программно-целевого бюджетирования показывает, что во многих регионах в лучшем случае разрабатывается только два варианта развития. Первый вариант (инерционный) базируется на сложившейся в данный момент ситуации и заложенных в бюджет действующих расходных обязательств на среднесрочный период. Второй сценарий (сценарий развития), обычно включает показатели и критерии перспективного плана с учетом направлений бюджетной стратегии и с разделением расходных обязательств на действующие и вновь принимаемые. Это закономерно усложняет бюджетный процесс, поскольку во втором случае необходимо разрабатывать два бюджета:

- один, исходя из реестра действующих расходных обязательств;
- второй – с учетом вновь принимаемых обязательств, в отличие от первого сценария, когда бюджет можно принимать на основе действующих расходных обязательств.

К сожалению, до последнего времени во многих субъектах РФ применение программно-целевого бюджетирования практически не влияло на распределение бюджетных ресурсов между их распорядителями, а отсутствие прозрачности и невозможность сопоставить результаты выполнения различных ведомственных программ разными главными распорядителями бюджетных средств, привели к тому, что в ходе бюджетного планирования часто нарушались принципы целевого характера программ и адресности финансирования [16].

Делегирование на уровень главных распорядителей бюджетных средств функций составления программ привело к тому, что субъекты бюджетного планирования самостоятельно разрабатывали и принимали за основу оценки результата показатели, которые они должны были достигнуть. Однако, в большинстве своем эти показатели различны по оценочным критериям, по их весу и значимости в достижении целей социально-экономического развития субъекта (региона или муниципалитета).

В докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, ежегодно представляемых в федеральные органы, не указывались критерии достижения ожидаемых результатов выполнения программ, а объемы финансирования, выделенные из бюджета, не совпадали с суммами расходов, предусмотренных паспортом целевой программы.

Таким образом, наиболее острая проблема возникала с финансированием целевых программ и заключалась в том, что в большинстве уже принятых и реализуемых программ отсутствовало обоснование общей финансовой потребности, не указывались промежуточные (годовые) результаты, не определялись источники привлечения внебюджетных средств.

Среди других проблем исследователи отмечают тот факт, что отчетные данные о ходе выполнения программ до сих пор не адекватны сформулированным в них целям и задачам. Это приводит к невозможности достоверной оценки степени достижения конечных (и промежуточных) результатов программ в зависимости от их бюджетного финансирования. Это, на наш взгляд, является одной из причин отсутствия в большинстве регионов информации для граждан и общества о расходовании бюджетных средств, ее не прозрачности. И, по нашему мнению, именно этому направлению реформирования бюджетной системы нужно уделить особое внимание, как федеральным органам власти, так и региональным, местным.

В заключение нужно отметить, что 11 сентября 2013 г. В. Путин провел совещание по вопросу «О бюджетных проектировках на 2014-2016 гг.». На этом совещании пре-

зидент обозначил новые моменты работы над бюджетом 2014-2016 гг. Их два:

- во-первых, то, что впервые бюджет верстается по программному принципу;
- во-вторых, то, что бюджет, который готовит правительство, станет бюджетом развития, несмотря на то, что находясь на этапе изменения международной мировой экономической конъюнктуры «мы должны проявить осторожность и исходить из реалий сегодняшнего дня, но всё-таки не забывать о долгосрочных целях экономического развития страны» [11].

Можно говорить, что это новый этап развития бюджетной реформы и бюджетного процесса в РФ.

Литература

1. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием бюджетного процесса [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 мая 2013 г. №104-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса РФ в части предоставления грантов [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 июля 2013 г. №181-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013-2014 гг. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Бюджетное послание на 2014-2016 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/18333>
6. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 11 сент. 2008 г. №1313-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами РФ в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов [Электронный ресурс] : приказ М-ва финансов РФ от 26 июля 2013 г. №75н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Андреева О.В. Программно-целевое бюджетирование в системе социальной защиты населения в регионе [Текст] / Андреева О.В., Суховеева А.А. // Экономические науки. – 2012. – №92. – С. 105-109.
10. Афанасьев М.П. Технология подготовки программного бюджета. [Текст] / Афанасьев М.П., Алехин Б.И. – М. : АБиК, 2010.
11. Владимир Путин: «Бюджет, который мы готовим, – это бюджет развития» [Электронный ресурс]. URL: <http://onf.ru/2013/09/11/vladimir-putin-byudzhet-kotory-j-mu-gotovim-e-to-byudzhet-razvitiya/>
12. Гареева Л.М. Оценка эффективности деятельности муниципальных органов на основе системы бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / Гареева Л.М., Кулешова В.П. // «Dnučevý – 2012» Díl Ekonomické vědy. с. 49.
13. Гончаров В.В. Система оценки эффективности управления регионом в условиях бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / Гончаров В.В. // Вестник ИНЖЭКОНа ; Сер. Экономика. – 2010. – №6. – С. 258-261.
14. Зырянова Е.В. Управление бюджетным сектором региона на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / Зырянова Е.В. // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – №38. – С. 39-45.
15. Иванчина Е.Н. Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях [Текст] / Иванчина Е.Н. // Финансы. – 2011. – №6.
16. Крюкова Ю.С. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат – концептуальный подход к управлению эффективностью региональных расходов [Текст] / Крюкова Ю.С. // Вестник экономической интеграции. – 2009. – Т. 1. – С. 72-78.
17. Ляпунова Г.В. и др. Теория и практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат в регионе [Текст] / Ляпунова Г.В., Сорокина Т.В., Файберг Т.В., Шучкина Т.В. – Иркутск, 2009.
18. Мещерякова Л.А. Влияние метода бюджетирования, ориентированного на результат, на доходные возможности региона [Текст] / Мещерякова Л.А., Стоян М.И. // TerraEconomicus. – 2007. – Т. 5 ; №2-2. – С. 191-194.
19. Мингалеева Ж.А. Оценка эффективности ресурсного обеспечения мониторинга целевых программ социально-экономического развития регионов [Текст] / Мингалеева Ж.А., Паздникова Н.П. // Экономика региона. – 2009. – №4. – С. 211-214.
20. Мингалеева Ж.А. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона [Текст] / Мингалеева Ж.А., Паздникова Н.П. // Экономика региона. – 2007. – №2. – С. 263-267.
21. Паздникова Н.П. Управление общественными финансами региона в условиях реформирования [Текст] / Паздникова Н.П. // Актуальные проблемы формирования механизма функционирования финансового рынка РФ. – 2009. – №5. – С. 60-67.
22. Рожков Ю.В. Современные проблемы развития бюджетного федерализма в РФ [Текст] / Рожков Ю.В., Тишутина О.И. // Проблемы современной экономики. – 2007. – №3.
23. Тишутина О.И. Реформирование бюджетного процесса: основные направления, проблемы и пути их решения [Текст] / Тишутина О.И. // Проблемы современной экономики. – 2012. – №2. – С. 187-190.
24. Черная О.А. Оценка внедрения в регионе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / Черная О.А. // Теория и практика общественного развития. – 2012. – №12. – С. 543-547.

Ключевые слова

Бюджетный процесс; бюджетная реформа; бюджетирование; ориентированное на результат; эффективность расходов.

Потапенко Василий Иванович

РЕЦЕНЗИЯ

В статье проанализированы принятые в стране программы по реформированию бюджетирования. В ней обосновываются рекомендации по совершенствованию ее действующей системы. При этом основное внимание уделяется вопросам анализа основных этапов реформирования бюджетного процесса в России и ключевых направлений реформ, выделены наиболее значимые события на каждом из них. Дана оценка основных результатов реформирования бюджетного процесса в России к настоящему моменту, проанализированы основные проблемы, обозначены главные направления реформирования бюджетной системы на перспективу.

В частности представлена наиболее острая проблема, связанная с тем, что в большинстве уже принятых и реализуемых программ отсутствовало обоснование общей финансовой потребности, не указывались промежуточные (годовые) результаты, не определялись источники привлечения внебюджетных средств.

В свете изложенного статья написана на актуальную тему, представляет научный и практический интерес и рекомендуется к открытой печати.

Данилина Е.И., д.э.н., профессор, зав. кафедрой управления Московского института государственного управления и права