



Бюджетная реформа в России 2004-2006 гг.

Москва, 2007

www.ir-pep.ru



Бюджетная реформа в Российской Федерации осуществляется с 2004 года. Координатором реформы является Министерство финансов РФ (Департамент бюджетной политики, Департамент межбюджетных отношений). В широком смысле бюджетная реформа включает:

- Переход в федеральных органах исполнительной власти к управлению по результатам и среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат (СБОР);
- Проведение реформы межбюджетных отношений;
- Проведение оптимизации сети бюджетных организаций.

Внедрение управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти осуществлялось в 2004-2006 годах в форме эксперимента. Нормативная база, регулирующая проведения эксперимента, включает:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (ред. от 23.10.2004 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», в том числе: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. N 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 г. N 259 «Об утверждении положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 – 2008 годы».

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 249, принято Положение, регламентирующее подготовку Минэкономразвития России Сводного доклада на принципах БОР. Минфином России совместно с Минэкономразвития России были разработаны и приняты «Методические рекомендации по составлению докладов субъектов бюджетного планирования», развивающие положения Постановления № 259. Приложение 1 методических рекомендаций содержит «Примерный перечень стратегических целей страны для разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования».

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной Постановлением Правительства России от 22 мая 2004 г. №249, включает следующие основные задачи:

1. Приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.
2. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства должны устанавливаться лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности.
3. Включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством Российской Федерации.
4. Введение в практику бюджетного процесса формирования ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть бюджетных расходов, осуществляемых в настоящее время по сметному принципу. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности.
5. Переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.
6. Расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных

реформ в рамках создаваемого с 2005 года Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

На уровне мероприятий переход к управлению по результатам осуществляется в федеральных органах исполнительной власти в порядке эксперимента и включает организацию подготовки и регулярного обновления докладов о результатах и основных направлениях деятельности, выделение в расходах ведомство программной части и переход к программным методам бюджетирования, разделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств, организация процесса подготовки Сводного Доклада в Минэкономике России.

На сегодняшний момент все федеральные органы исполнительной власти (субъекты бюджетного планирования) организовали подготовку и регулярное обновление докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Предоставление данных докладов субъектами бюджетного планирования стало обязательным условием рассмотрения Минфином России заявок на бюджетное финансирование уже в 2005 г. Повышению качества проектов бюджетных докладов способствовало участие ряда федеральных органов исполнительной власти в бюджетном эксперименте по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты. В рамках эксперимента предусматривалось выделение ассигнований, подлежащих распределению на конкурсной основе между федеральными органами исполнительной власти по результатам формализованной оценки представленных заявок, включающих в себя доклады о результатах и основных направлениях деятельности, а также план действий по повышению эффективности бюджетных расходов.

Однако, в ходе эксперимента выявился ряд сложностей. Так, перевод ведомственных расходов в программную форму фактически провалился частично в связи с отсутствием стимулов, частично в связи с методологическими трудностями. Так, широкое определение ведомственных целевых программ (ВЦП), содержащееся в Положении о докладах (например, под ВЦП мог подразумеваться «комплекс мероприятий, выделяемых в аналитических целях и направленных на решение одной тактической задачи»), позволило распределить между такими ВЦП значительную часть расходов, ранее считавшихся непрограммными. Другие затруднения включают:

1. Не удалось найти четкого методологического подхода относительно включения в показатели деятельности федеральных органов исполнительной

власти конечных результатов деятельности региональных и местных органов власти в сфере ответственности федеральных министерств.

2. В бюджетных докладах недостаточное внимание уделялось взаимосвязи показателей объема (структуры) расходов и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования.

3. Значительное количество показателей, включенных в доклады, требует разработки методики расчета, а также организации мониторинга.

4. Отсутствуют проработанные методические подходы выработки плановых значений показателей.

5. Не урегулирован вопрос о типах расходов, которые допускается относить к непрограммным.

6. Не сформулированы методологические различия к планированию деятельности органов исполнительной власти, организующих предоставление государственных услуг, и министерств, выполняющих преимущественно регулятивные и контрольно-надзорные функции.

7. Непроработанным остался раздел докладов, посвященный оценки и мерам по повышению результативности бюджетных расходов.

Внедрение подходов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, включает: переход к многолетнему (среднесрочному) финансовому плану, разделение бюджета на бюджет действующих и бюджет принимаемых обязательств, Обеспечение конкуренции бюджетных целевых программ, предлагаемых (реализуемых) органами государственной власти, Формирование и ведение реестра расходных обязательств, переход к системе государственных заданий

Порядок разработки перспективного финансового плана отражен в Постановлении Правительства РФ от 06.03.05 № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» и предусматривает разработку перспективного финансовый план на трехлетний период, основанного на принципе «скользящей трехлетки». Предусмотрен переход к утверждению предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного периода на 3 года.

Одним из ключевых мероприятий является формирование реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и сводного реестра расходных обязательства, которое производится в соответствии с Постановлением Правительства РФ

от 16 июля 2005 г. № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации». Целями формирования реестра расходных обязательств являются:

1. Ограничение государственных расходов, исключение расходов без правового обоснования
2. Ликвидация необеспеченных мандатов
3. Разделение действующих и принимаемых обязательств
4. Переход к системе «расходное обязательство - бюджетное ассигнование - государственное задание»

Переход к взаимоувязанной системе расходных обязательств, ассигнований и государственных заданий позволит упорядочить финансирование предоставления бюджетных услуг.

В рамках бюджетной реформы с 2006 года начался переход к новой системе межбюджетных отношений, которая предусматривает: разделение расходных обязательств, отмену «необеспеченных мандатов», долгосрочное закрепление доходов, обеспечение процедур выравнивания по установленным формулам, введение жестких бюджетных рамок.

Таблица 1. Переход к системе выравнивания по установленным формулам

Действующая схема	«Схема ФФПР»
Отсутствие критериев (традиции)	Законодательно установленные критерии (формула)
«Расчетный дефицит»	Бюджетная обеспеченность на 1 человека
Отчетные (плановые) доходы и расходы («прямой счет»)	Индексы налогового потенциала и бюджетных расходов (формулы)
Согласование («прием») бюджетов	Сверка исходных данных
Изменения при рассмотрении	Запрет на изменения

В рамках реформы планируется, что не позднее 2009 г. в России будут сформированы 2 уровня местных бюджетов, разграничены расходные обязательства, межбюджетные отношения Федерация - Субъекты РФ будут сформированы по новым принципам.