

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

С.И. Гусев, А.А. Сухенко

С переходом экономики Российской Федерации к рыночным отношениям началось реформирование всех секторов экономической и государственной политики, что к настоящему времени дало определенный позитивный результат.

Наверное, главным факторов успехов последних лет можно назвать и политическую стабильность, консолидацию власти, чего не было в 90-е годы. Другое – это структурные реформы, начиная с принятием Земельного, Налогового, Бюджетного, Трудового, Таможенного и др. кодексов, многих ключевых фундаментальных законов, обеспечивающих рынок.

Сегодня состояние российской экономики большими политиками характеризуется устойчивой позитивной тенденцией в динамике всех индикаторов социально-экономического развития.

Можно привести такой пример:

В 1998 году после дефолта долг страны в отношении ВВП был 140%, сегодня долг государства – один из базовых показателей развития экономики уменьшен до приемлемого уровня – 35% ВВП. Накоплено более 70 млрд. долл. золотовалютных резервов. О России говорят как о платежеспособной стране.

Хотя все, наверное, знают, что по-прежнему значительная доля прироста экономических показателей в России объясняется влиянием факторов сырьевого экспорта. Что касается внутреннего рынка, показатели гораздо скромнее.

В чем состоит вклад бюджета в обеспечении экономического роста?

Конечно же, в:

- созданию для этого роста благоприятных условий за счет проведения структурных реформ;
- обеспечении макроэкономической стабильности;
- повышении эффективности государственного управления.

Главное же, на наш взгляд, – это вклад бюджета в инвестиции.

Министр финансов РФ А.Л. Кудрин назвал главной особенностью бюджета 2004г. – его ориентация на сохранение бюджетной *ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК №1 2005*

системы в условиях существенного снижения налоговой нагрузки на экономику.

С 1 января 2004 г. сокращен с 20 до 18% НДС, отменен налог с продаж. В целом налоговая нагрузка сократится на один процентный пункт ВВП. Это значит, что в распоряжении предприятий дополнительно по стране останется 150 млрд. руб. (ВВП в 2004 г. – 15 трлн. 300 млрд. рублей).

Считаем, что это крайне незначительно, тем более это происходит для обрабатывающих отраслей и сферы услуг за счет добывающих отраслей, использующих природную ренту.

Рассматривая проблему налогового бремени, инвестиций, как-то не поднимается вопрос, а, сколько необходимо доходов стране. Сколько же вообще нужно налогов и доходов в бюджете России, чтобы покрыть расходы? И что это за расходы?

Классически расходы бюджета делятся на 4 части:

1. Расходы социально - необходимые (за счет доходов общих и постоянных).
2. Полезные, способствующие увеличению доходов (сокращая эти расходы, никогда не добьешься роста экономики – это, конечно, инвестиции). Финансирование указанных ресурсов производятся за счет доходов «особенных», образующихся, как правило, от реализации тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены.
3. Излишние (за счет доходов дополнительных, накопленных за 2-3 года).
4. Бесполезные (которые нельзя производить).

После изучения указанных проблем приходишь к выводу: бюджетная система России застыла со времен СССР; рыночные отношения коснулись всех секторов, кроме бюджетной системы; финансирование ведется от достигнутой базы, по смете, а не ориентировано на конечные результаты.

Мы проводим налоговую, пенсионную, коммунальную реформы, реформу социальной защиты населения и др. реформы, не зная, что должны финансировать, т.к. не определено, что такое бюджетная организация?

Что касается межбюджетных отношений, то эта система взаимоотношений федеральной

ных и региональных финансов не отвечает даже основополагающим принципам бюджетного федерализма.

Тенденция концентрации доходных источников в федеральном бюджете, проявляющаяся в последние годы, позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов.

Профицит федерального бюджета достигается за счет острейшего дефицита региональных и местных бюджетов.

Необходимость реформирования бюджетной системы просто назрела. Об этом говорит Министр финансов, правда срок этого реформирования он называет крайне нереальный - 2004-2005 гг.

Основными не решенными проблемами в бюджетной системе являются:

- сохраняются возможности для принятия бюджетными учреждениями денежных обязательств с превышением лимита бюджетных обязательств и, как следствие, для накопления несанкционированной кредиторской задолженности, ответственность за оплату которой ложится на бюджет;

- наличие возможности распоряжения внебюджетными доходами создает заинтересованность бюджетных учреждений в предоставлении платных услуг, но снижает заинтересованность в качественном осуществлении основной деятельности. Следствием этого является снижение объемов предоставления и качества государственных (муниципальных) услуг;

- отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетных ассигнований приводит к резкой дифференциации финансового положения бюджетных учреждений. Необходимость содержания квазибюджетных учреждений, которые вполне приспособлены к существованию в рыночных условиях, препятствует увеличению объемов финансирования тех учреждений, которые производят государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе;

- действующий механизм сметного финансирования является неэффективным, поскольку не связан с результатами деятельности бюджетного учреждения;

- производство государственных (муниципальных) услуг на нерыночной основе создает неоправданные конкурентные преимущества для бюджетных учреждений перед частным сектором, лишаящие бюджет-

ные учреждения стимулов к сокращению издержек, связанных с производством государственных (муниципальных) услуг;

- отсутствие правовой регламентации действий администрации бюджетного учреждения по распоряжению доходами от предпринимательской деятельности приводит к неэффективному использованию этих средств и приобретенными за их счет финансовыми и нефинансовыми активами, а также к прямым злоупотреблениям;

- недостатки действующего механизма бюджетного финансирования порождают практику взимания с граждан нелегальных платежей за государственные (муниципальные) услуги, которые должны предоставляться бесплатно;

- сохраняется ситуация при которой распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется организациями, административно подчиняющимися другому уровню бюджета;

- наличие значительного числа ведомственных учреждений здравоохранения, образования и науки вызывает неоправданное дублирование функций и нерациональное использование государственной собственности;

- недостаточная ориентация главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижения конечных общественно значимых результатов.

С учетом сложившейся ситуации требуется осуществление серьезных изменений в структуре бюджетного сектора. В этой связи основными направлениями реформирования в данной сфере являются:

- 1) оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;

- 2) уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;

- 3) переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;

- 4) внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

I. В рамках первого направления предполагается осуществить совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств за счет административного и финансового переподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликви-

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

дации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти.

Сложившаяся к настоящему времени сеть получателей средств федерального бюджета не соответствует требованиям бюджетного законодательства и критериям оптимальности ее организации, что снижает эффективность использования средств федерального бюджета.

Необходимо определиться по организациям, включенным в состав главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета, но не являющихся федеральными органами государственной власти.

Следует ликвидировать практику исполнения функций распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, нежели федеральные органы государственной власти или созданными ими учреждениями. В частности, это относится как к организациям, выполняющим функции распорядителей средств федерального бюджета – органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, так и к частным организациям и организациям смешанной формы собственности.

Следующей проблемой, требующей решения, является наличие достаточно большого количества учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, с незначительной штатной численностью сотрудников. Необходимо осуществить инвентаризацию таких учреждений и ликвидировать с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность действующих на данной территории или же выполняющим аналогичные функции, действующих на соседних территориях.

Наличие параллельно функционирующих государственных организаций со сходным профилем деятельности, имеющих различную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей, приводит к дублированию функций и, как следствие, неэффективному использованию бюджетных средств. В первую очередь это относится к существованию ведомственных учреждений, предоставляющих медицинские, образовательные и другие социальные услуги за счет бюджетных средств. Следствием такого положения является неравенство условий функционирования бюджетных учрежде-

ний, оказывающих однородные государственные (муниципальные) услуги.

В этой связи необходимо провести инвентаризацию реестров получателей бюджетных средств по главным распорядителям с целью выявления таких организаций. При этом в первую очередь необходимо осуществить инвентаризацию медицинских и образовательных учреждений, учреждений культуры. После инвентаризации таких учреждений необходимо принять решение об их объединении или преобразования в иную организационно-правовую форму, а также осуществить передачу тех организаций, которые остаются в составе бюджетной сети, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств.

Другим недостатком существующей бюджетной сети является осуществление функции распорядителя бюджетных средств организациями, относящимися к другому уровню государственной власти. Такая ситуация возникает в случае, когда главные распорядители средств федерального бюджета не имеют территориальных подразделений на территории определенного субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования и делегируют свои полномочия по распоряжению средствами федерального бюджета, выделенными для финансирования бюджетополучателей находящихся в их ведении на данной территории, в распоряжение региональных или местных распорядителей бюджетных средств. Необходимо провести инвентаризацию таких распорядителей и прекратить существующую практику путем передачи функций распорядителей бюджетных средств организациям, административно подчиняющимся главным распорядителям бюджетных средств, в чей реестр они входят, или путем делегирования исполнения соответствующих полномочий органам власти других уровней, реализуемых в пределах и за счет предоставленных на эти цели субвенций из федерального бюджета.

Кардинальная реструктуризация бюджетной сети предстоит в связи с реализацией Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"». Необходимо разработать порядок передачи федеральных государственных учреждений, выполняющих

полномочия, отнесенные соответствующими законами к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации или вопросам местного значения, в ведение соответственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Необходимо организовать постоянно действующую систему мониторинга реструктуризации сети получателей бюджетных средств. В рамках осуществления регулярного мониторинга главные распорядители бюджетных средств должны представлять информацию в Минфин России по показателям, характеризующим структуру сети получателей бюджетных средств, находящихся в их ведении.

II. Второе направление (уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений) реформы включает в себя:

- расширение возможности по привлечению организации различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Этот процесс должен сопровождаться, с одной стороны, изменением законодательства, обеспечивающим возможность реорганизации ныне действующих бюджетных учреждений за рамками процедур ликвидации, с другой - внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Решение о целесообразности изменения организационно-правовой формы должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом целого ряда факторов. Реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на рыночной основе (в том числе - в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия;

- комплекс мер, направленных на изменение порядка осуществления бюджетными учреждениями деятельности, приносящей доход, в частности, установление требования об отражении внебюджетных доходов в полном объеме в доходах и расходах соответствующего бюджета. На последующих этапах необходимо установить запрет на распоряжение такими доходами бюджетными учреждениями. В результате этих преобразований субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения

возможна только по санкционированным в рамках общего бюджета обязательствам учреждения.

Необходимо провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

Для этого потребуется внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, Гражданский кодекс, в ряд других федеральных законов, а также разработать нормативную правовую базу для проведения реорганизации бюджетных учреждений.

Основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание механизмов, при которых государственные (муниципальные) услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

С этой целью должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам.

В зависимости от характера деятельности вновь создаваемого юридического лица и состава его учредителей реорганизация осуществляется по одному из нижеследующих вариантов.

1) Преобразование в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию (СГМНО).

Данный вариант преобразования имеет своей целью обеспечение наиболее полных институциональных гарантий сохранения профильной деятельности организации, использования закрепляемого за ней имущества по прямому назначению и соблюдения интересов работников реорганизуемых учреждений.

Порядок реорганизации бюджетных учреждений в СГМНО должен основываться на следующих положениях, дополняющих указанные выше общие принципы.

- Движимое имущество (за исключением объектов с ограниченным оборотом, в частности музейных, архивных и библиотечных

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

фондов, особо ценного движимого имущества, а также дорогостоящего научного и медицинского оборудования), закрепленное в настоящий момент за действующими бюджетными учреждениями на праве оперативного управления, будет передаваться создаваемым СГМНО на праве хозяйственного ведения.

- Недвижимое имущество, а также указанные выше виды движимого имущества с ограниченными оборотом будут передаваться вновь создаваемым организациям на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода. При этом право безвозмездного пользования будет ограничиваться невозможностью его отчуждения в течение срока существования организаций, за исключением случаев нецелевого использования.

Введение в законодательство новой формы специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации может быть осуществлено путем принятия федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» и внесения изменений и дополнений в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

2) Преобразование в некоммерческие организации, единственным или одним из учредителей которых являются органы государственной власти или органы местного самоуправления.

В собственность таких организаций может передаваться только движимое имущество (за исключением особо дорогостоящего). Недвижимое и особо дорогостоящее движимое имущество, ранее закрепленное в оперативном управлении за бюджетным учреждением, должно оставаться в государственной (муниципальной) собственности и передаваться некоммерческим организациям, учреждаемым с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления, на правах безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода. При этом для обеспечения стабильности условий аренды Правительством Российской Федерации для таких организаций должен быть утвержден типовой договор аренды (безвозмездного пользования) недвижимости.

В отличие от СГМНО, участие таких организаций в реализации государственного

(муниципального) социального заказа будет осуществляться на добровольной (договорной) основе.

3) Преобразование бюджетного учреждения в хозяйственное общество с участием или без участия государства в уставном капитале или в некоммерческую организацию с частичным участием (полным отсутствием участия) государства.

В первом случае государство в качестве учредителя сохраняет контроль за деятельностью этого общества и право на получение прибыли от нее. Данный вариант может применяться в исключительных случаях, так как он предполагает, что внебюджетные доходы без учета бюджетных ассигнований позволяли реорганизуемому бюджетному учреждению полностью покрывать свои издержки. Такой вариант реорганизации позволяет привлечь частные инвестиции в реконструкцию или модернизацию создающейся организации и допустим исключительно на платной основе.

Во втором случае происходит полная утрата государством контроля за имуществом и деятельностью создающейся организации, и возможное изменение характера ее деятельности. Поэтому он применяется в исключительных случаях, когда реорганизуемое бюджетное учреждение (или отдельные его подразделения) на протяжении многих лет фактически действуют как коммерческие организации.

В третьем случае государство утрачивает контроль за создающейся организацией. По своим последствиям этот вариант не отличается от преобразования в хозяйственное общество и должен осуществляться по тем же правилам - то есть любое государственное (муниципальное) имущество, как недвижимое, так и движимое, может передаваться в собственность создающейся организации исключительно на платной основе. При этом вместо выкупа недвижимого имущества создающейся некоммерческой организации может быть предложено сохранить его за собой на правах аренды по коммерческим ставкам.

Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на нерыночной основе, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников. Для обеспечения возможности эффективного контроля за администрацией таких бюджетных учреждений (в том числе -

выполнения государственных заданий) необходимо утверждение Правительством Российской Федерации типового контракта с руководителем бюджетного учреждения. Одновременно с этим должна быть уточнена правоспособность бюджетных учреждений.

В настоящее время Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенным учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств. В то же время Бюджетный кодекс запрещает бюджетным учреждениям принимать на себя денежные обязательства с превышением утвержденных для них лимитов бюджетных обязательств. Фактически же указанный запрет не действует, так как он несовместим с правом бюджетных учреждений на самостоятельное расходование средств, полученных из внебюджетных источников, закрепленным не только Гражданским, но и самим Бюджетным кодексом. Таким образом, в настоящее время не существует правовых оснований для признания недействительными сделок бюджетных учреждений, совершенных с превышением установленных для них лимитов бюджетных обязательств.

Несмотря на то, что обязательства, принимаемые бюджетными учреждениями сверх сметы, не санкционированы государством, их погашение (при отсутствии у бюджетного учреждения достаточных для этого внебюджетных средств) происходит за счет нецелевого использования выделенных учреждению сметных ассигнований или за счет вышестоящего распорядителя бюджетных средств - в порядке реализации субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

Для решения данной проблемы необходимо привести нормы Гражданского кодекса, регулирующие правоспособность государственных и муниципальных учреждений, в соответствие с Бюджетным кодексом, государственные и муниципальные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые прямо предусмотрены утвержденной для них сметой доходов и расходов в пределах лимитов бюджетных обязательств. Сделки государственных (муниципальных) учреждений, совершенные с нарушением сметы доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств, должны быть признаны одной из разновидностей сделки юридического лица,

выходящей за пределы его правоспособности. Это позволит признавать такие сделки недействительными, а, следовательно, не порождающими субсидиарной ответственности государства. Одновременно во избежание возникновения убытков у кредиторов бюджетных учреждений следует ввести в законодательство требование предварительной регистрации их договоров в органах федерального казначейства. Таким образом, кредитор бюджетного учреждения будет заранее предупрежден о наличии или отсутствии ответственности государства по этому обязательству.

В настоящее время, несмотря на включение в законы о федеральном бюджете нормы, предоставляющей главным распорядителям средств федерального бюджета права контролировать порядок расходования бюджетными учреждениями средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, закон не позволяет перераспределять эти средства в процессе составления и утверждения бюджета. Вследствие этого на равных основаниях финансируются и те учреждения, которые не имеют никаких дополнительных доходов, и те, которые в состоянии полностью покрывать свои издержки за счет внебюджетных доходов.

До внесения изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы возможно осуществить ряд мер, связанных с упорядочением получения и использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В целях создания условий для более эффективного распределения бюджетных ассигнований на первом этапе необходимо проводить политику выравнивания правового режима доходов бюджетных учреждений от платных услуг и прочих доходных источников бюджета. Во избежание сокращения поступлений доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, в условиях утраты последними заинтересованности в их получении должны применяться стимулирующие и контрольные меры. В частности, главные распорядители бюджетных средств должны разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Должно быть внедрено в практику утверждение смет бюджетных учреждений в зависимости от объема доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

В этом направлении реформы можно привести следующий пример.

Трудовой коллектив вуза берет у государства в аренду недвижимость (здания, оборудование и пр.) с тем, чтобы организовать высшее учебное заведение. Это не будет аналогом нынешних негосударственных вузов, которые являются по сути частными. Государство все равно остается учредителем вуза, нанимая для его функционирования рабочую силу. При этом коллектив должен исправно выплачивать арендную плату, оплачивать коммунальные услуги и – главное – безусловно выполнять государственный заказ по подготовке специалистов нужных профессий. Сверх этого заказа вуз вправе работать на коммерческой основе. Оплата труда станет полной прерогативой самого коллектива и индивидуальных взаимоотношений работника и работодателя. К тому же произойдет оптимизация численности с одно-временным радикальным повышением зарплат.

III. Третье направление предполагает переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Существующий порядок бюджетного финансирования по смете доходов и расходов имеет ряд недостатков. Во-первых, он по сути своей является неэффективным, то есть не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств. Во-вторых, в действующем виде он в недостаточной степени ориентирован на достижение определенных социально-экономических результатов деятельности, так как в его рамках финансируется сам факт существования учреждения.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает использование новых механизмов, обеспечивающих выполнение государственных обязательств, гарантированных Конституцией Российской Федерации, конкурентные способы распределения бюджетных средств, финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики.

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое фи-

нансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе - в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Указанные нормативы могут также использоваться при составлении смет бюджетных учреждений, однако в полной мере метод нормативно-подушевого финансирования применим только для организаций иных организационно-правовых форм.

Важными моментами характеризующими внедрение нормативно-подушевого финансирования является отсутствие необходимости внесения изменения в федеральные законы и возможность осуществления перехода в рамках компетенции Правительства Российской Федерации, а также наличие опыта подушевого финансирования в здравоохранении и образовании.

Основной целью внедрения нормативно-подушевого финансирования является обеспечение определения объема бюджетных средств (субсидий) для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственные (муниципальные) услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг.

На этапе составления бюджета главные распорядители бюджетных средств устанавливают для соответствующих организаций задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Затем определяется базовый объем финансирования, который должен корректироваться в процессе исполнения бюджета на основе данных о фактическом объеме услуг, оказанных организацией за отчетный период. При этом потребуются определить четкий порядок такой корректировки в пределах доведенных до соответствующих главных распорядителей и (или) распорядителей средств федерального бюджета годовых лимитов бюджетных обязательств. Во избежание перерасходования бюджетных средств помимо задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг

должны устанавливаться предельные объемы их предоставления.

IV. Четвертое направление (внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат) предполагает повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования.

Формирование бюджета, ориентированного на результат - метод бюджетного планирования, обеспечивающий прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и общественной значимостью ожидаемых конечных и непосредственных результатов их использования в соответствии установленными приоритетами государственной политики. Он реализуется посредством внедрения в бюджетный процесс системы соответствующих правил и процедур, создающих для распорядителей и получателей бюджетных средств стимулы к повышению социальной и экономической эффективности использования бюджетных средств. Любые бюджетные расходы должны быть ориентированы на результат. При этом обществу необходимо представить конкретную информацию о том, какой результат достигнут.

Основные компоненты реформирования бюджетного процесса в данном направлении включают:

- среднесрочное планирование расходов в соответствии с целями и приоритетами государственной политики;

- создание такого механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, соответствующие направления (функции) и программы деятельности, а также система показателей, на основе которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;

- предоставление распорядителям и получателям бюджетных средств большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной с точки зрения достижения поставленных целей структуре расходов;

- повышение ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности. При этом при осуществлении контроля за исполнением бюджета оценка правомерности расходования бюджетных средств и соответствия фактических затрат плановым показателям дополняется оценкой степени достижения запланированных показателей. Результаты такого мониторинга и оценки служат важнейшим источником информации для принятия решений о плановых ассигнованиях при подготовке бюджета на последующий год, в том числе - решений о прекращении финансирования определенных видов расходов при недостижении поставленных целей;

- внедрение эффективной системы стимулирования государственных служащих, иных работников бюджетной системы, а также руководителей государственных органов и их подразделений по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение таких результатов.

В соответствии с этими принципами при подготовке проекта бюджета главные распорядители бюджетных средств должны обосновывать объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

- ♦ стратегические цели деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с закрепленными за ними основными функциями;

- ♦ основные задачи, через решение которых реализуются поставленные стратегические цели и соответствующие им конкретные направления деятельности, связанные с оказанием услуг определенного качества и объема и достижения определенного эффекта от их предоставления конечным потребителям (населению, предприятиям и т.п.);

- ♦ внутриведомственные и межведомственные (федеральные целевые и иные) программы, посредством которых обеспечивается реализация конкретных направлений деятельности и решение основных задач.

Программы, разработанные в соответствии с принципами формирования бюджета, ориентированного на результат, должны содержать:

НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

1) описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, т.е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т.е. эффект от предоставленных услуг для их получателей;

2) систему показателей для измерения результатов реализации программ (показателей социальной и экономической эффективности) и целевые значения каждого из таких показателей, что позволит осуществлять:

- ♦ предварительную оценку программ (включая альтернативные программы) на этапе согласования проекта бюджета;

- ♦ мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ;

- ♦ оценку социально-экономической эффективности реализации программ по их выполнению.

В процессе подготовки и согласования бюджета, программы главных распорядителей бюджетных средств оцениваются исходя из их соответствия приоритетам социально-экономической политики и фактической и плановой эффективности, определяемой исходя из параметров социальной и экономической эффективности.

При подготовке проектов федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета должны представляться доклады о результатах и планах деятельности, включающие следующие разделы:

1) Стратегические цели деятельности главного распорядителя бюджетных средств;

2) Основные направления деятельности (основные функции) главного распорядителя бюджетных средств и подведомственной ему сети бюджетных учреждений и соответствующие им конечные общественно значимые результаты;

3) Распределение бюджетных расходов по основным направлениям деятельности (основным функциям);

4) Результаты деятельности главного распорядителя бюджетных средств по основным направлениям деятельности (основным функциям);

5) Эффективность бюджетных расходов главного распорядителя бюджетных средств;

6) Меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Переход к формированию бюджета, ориентированному на результат, - итеративный процесс, рассчитанный на достаточно длительный период. В течение этого периода

основным объектом внешнего контроля за деятельностью главных распорядителей бюджетных средств будет постепенно становиться результативность (социальная эффективность) и экономическая эффективность расходования бюджетных средств.

При этом целесообразно, используя опыт функционирования созданного с 2002 года в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов, разработать и внедрить методы стимулирования перехода главных распорядителей средств федерального бюджета к внедрению методов формирования бюджета, ориентированного на результат, в том числе путем:

- применения формализованной методики оценки результативности действующих и вновь принимаемых федеральных целевых программ с поэтапным переходом распределения расходов на их реализацию в зависимости от эффективности расходования бюджетных средств и степени достижения их целевых показателей;

- внедрения единой формализованной методики оценки эффективности деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета и распределением части расходов на государственное управление в зависимости от результатов этой оценки;

- создания системы мониторинга эффективности бюджетных расходов, финансируемых из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и учета его результатов при распределении части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Процесс перехода к формированию бюджета, ориентированному на результат, тесно связан с введением нового плана счетов. Те формы отчетности, которые сейчас существуют, представляют информацию о правильности учета расходования средств, но совершенно не дают информацию по результативности расходования средств, допустим, в течение года и результативности расходования средств по определенной программе в целом, или, например, не дают информацию в целом о состоянии активов и обязательств в секторе государственного управления. Поэтому новый план счетов, основанный на методе начисления, должен давать качественную прозрачную информацию для новых форм бюджетирования – по целям и среднесрочному.

Реформирование бюджетной системы будет учитывать также и новые федеральные законы, касающиеся принципов организации

законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Реформа бюджетной системы будет проходить в условиях казначейского исполнения бюджетов. В настоящее время главные распорядители бюджетных ассигнований проводят мониторинг бюджетной сети и счетов с участием органов федерального казначейства.

Реформа предполагает:

- изменения в учете и доведение через органы казначейства лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования до бюджетополучателей теперь уже на целый год;

- перевод оплаты общих обязательств бюджетополучателей за счет всех полученных доходов;

- введение новых инструментов финансирования, усиливающих права бюджетополучателей в расходовании средств;

- участие органов казначейства в межбюджетном регулировании, в том числе в будущих поселенческих бюджетах;

- бухгалтерский учет в бюджетном секторе и органах федерального казначейства будет осуществляться по новому плану счетов, основанному на методе начислений, что позволит приблизить учет к коммерческому учету, обеспечив среднесрочное планирование, ориентированное на результат.

В целом, предлагаемая реформа бюджетной системы должна изменить сами принципы управления финансами по затратам к управлению финансами по результату.