Бюджетная политика

ФОРМИРОВАНИЕ РЕЕСТРА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СУБЪЕКТАМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ СРЕДНЕСРОЧНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Е.В. БОРОВИКОВА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и налогообложения Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России

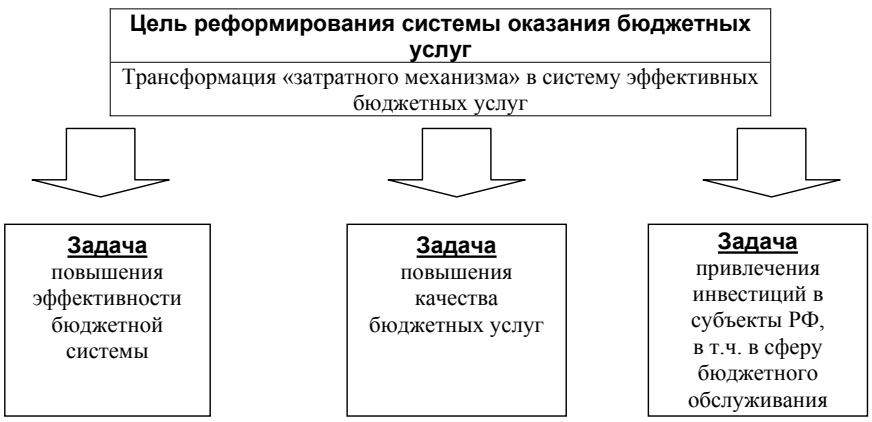
На протяжении последних лет бюджетная система Российской Федерации претерпевает существенные изменения, связанные как со структурой бюджетных звеньев, так и с организацией деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Основной задачей реформирования бюджетного процесса на данном этапе является повышение уровня объективности и достоверности долгосрочного и краткосрочного прогнозирования и планирования бюджетных показателей и создания системы управления финансовыми ресурсами, ориентированной на конечный результат, т. е. достижение конкретных показателей социального и экономического развития государства. В качестве одного из основных направлений проводимых преобразований следует выделить повышение качества государственных или бюджетных услуг, создание конкурентной среды на рынке государственных услуг (см. рисунок).

Государственными органами власти выработаны Методические указания по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации 2008 – 2010 гг., а также Методические указания по составлению обоснований бюджетных ассигнований на 2008 – 2010 гг. Прокомментируем положения данных практических рекомендаций по формированию реестра в разрезе типов расходных обязательств, системы индикаторов результативности бюджетных расходов, применения различных методов расчета бюджетных ассигнований, состава правовых оснований затратных направлений, а также обоснования значения различных факторов для изменения потребностей в средствах бюджетного финансирования.

В соответствии с рекомендациями субъект бюджетного планирования отдельно составляет реестр расходных обязательств, не содержащий сведений, относящихся к государственной тайне, и реестр расходных обязательств, содержащий сведения, относящиеся к государственной тайне.

В реестре расходных обязательств субъекта бюджетного планирования (государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) могут быть выделены следующие типы расходных обязательств:

- расходные обязательства по обеспечению государственных функций законодательной и судебной власти;



Цель и задачи преобразований бюджетного сектора

- расходные обязательства по оказанию государственных услуг;
- расходные обязательства по предоставлению трансфертов населению;
- расходные обязательства по предоставлению бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями;
- расходные обязательства по предоставлению межбюджетных трансфертов;
- расходные обязательства, установленные межгосударственными (международными) договорами и соглашениями;
- расходные обязательства по обслуживанию и погашению государственного долга Российской Федерации;
- расходные обязательства, не отнесенные к другим типам.

Расходное обязательство выделяется исходя из группировки раздела, подраздела, целевой статьи и вида расхода.

В каждом расходном обязательстве по содержанию аппаратов органов государственной власти и подведомственных учреждений выделяются следующие части расходного обязательства:

- оплата труда и начисления на нее;
- приобретение услуг;
- увеличение стоимости основных средств (за исключением объектов, финансирование которых осуществляется в пределах федеральной адресной инвестиционной программы);
- уплата налога на имущество и земельного налога;
- прочие расходы, связанные с обеспечением деятельности.

В целях составления реестра расходных обязательств к правовым основаниям возникновения расходных обязательств по оказанию государственных услуг относятся:

- федеральные законы и (или) вытекающие из их положений постановления Правительства Российской Федерации (включая нормативные правовые акты об утверждении положения о соответствующем федеральном органе власти, установлении предельной численности государственных служащих, перечня подведомственных бюджетных учреждений, предельной численности их работников и т. д.);
- утвержденные Правительством РФ федеральные целевые программы (подпрограммы федеральных целевых программ);
- нормативные правовые акты (решения) об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты федеральной государственной собственности (за исключением объектов федеральных целевых программ);
- федеральный закон о федеральном бюджете (в части, касающейся предоставления субвенций, субсидий и бюджетных кредитов юридическим лицам);
- иные нормативные правовые акты (решения) Президента РФ и Правительства РФ.

Для расчета ассигнований предусмотрено несколько методов: нормативный метод, метод индексации, плановый метод. Возможно также применение иных методов.

Под нормативным методом понимается расчет ассигнований на основе нормативов, утвержденных в соответствующем нормативном правовом акте.

Примером расходных обязательств, объем которых определяется нормативным методом, являются обязательства по оплате труда и начислениям на нее.

Под методом индексации понимается расчет ассигнований путем индексации на уровень инфляции или иной коэффициент объема ассигнований текущего (отчетного) года.

Примером расходных обязательств, объем которых определяется методом индексации, являются расходные обязательства по оплате транспортных, коммунальных услуг, приобретению услуг связи и т. п.

Под плановым методом понимается установление объема ассигнований в соответствии с показателями, указанными в нормативном правовом акте (договоре, паспорте федеральной целевой программы, условиях займа), либо в соответствии со сметной стоимостью объекта.

Примером расходных обязательств, объем которых определяется плановым методом, являются расходные обязательства по погашению государственного долга Российской Федерации.

Под иными методами понимается определение объема ассигнований методами, не подпадающими под определения нормативного метода, метода индексации и планового метода.

Одновременно с реестром расходных обязательств следует представлять пояснительную записку, в которой по каждому расходному обязательству, включенному в реестр расходных обязательств, приводятся:

- полный перечень правовых актов, являющихся основанием для возникновения расходного обязательства;
- ссылка на положения федеральных законов (с выпиской), устанавливающих полномочия федеральных органов государственной власти

(вопросы ведения Российской Федерации), в соответствии с которыми были приняты соответствующие нормативные правовые акты, если в качестве основания в реестре указан не федеральный закон;

- описание методов расчета объема ассигнований на исполнение расходного обязательства на очередной финансовый год и плановый период (с указанием соответствующих формул и источников используемых в расчетах исходных данных).

Позиция разработчиков методических положений в отношении обоснования потребностей в бюджетных средствах заключается в том, что Обоснования бюджетных ассигнований являются составной частью проекта бюджета Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Обоснование бюджетных ассигнований формируется как документ, в котором представлены характеристики изменений и результатов использования бюджетных ассигнований в двух формах, одна из которых отражает основные факторы изменения предельных объемов расходов главных распорядителей бюджетных средств, а другая – результаты использования бюджетных ассигнований. Форма № 1 обоснования бюджетных ассигнований представляется в целом по каждому главному распорядителю средств бюджета.

В обосновании приводится распределение изменения объема финансирования по девяти возможным факторам:

- изменения ставок (условий) оплаты труда (денежного содержания);
- изменения численности работников бюджетной сферы (государственных служащих, обслуживающего персонала, привлекаемых лиц, военнослужащих и приравненных к ним лиц);
- изменения числа лиц, получающих трансферты;
- изменения размера трансфертов населению в расчете на одного получателя;
- изменения цен (тарифов) на товары, работы, услуги;
- изменения физических объемов приобретения товаров (работ, услуг) для государственных нужд;
- изменения объемов финансирования, прекращение или начало реализации целевой программы;
- изменения объема бюджетных инвестиций, не включенных в целевые программы;
- прочие причины.

При этом необходимо привести пояснение, детализирующее содержание произошедших изменений, ссылку на правовой акт (решение), являющийся основанием для указанных изменений, а также расчет величины изменения в объеме расходов.

Во второй форме обоснований следует указать количественную или качественную характеристики результатов использования бюджетных ассигнований по каждому виду расходов. Под результатом использования бюджетного ассигнования понимаются объем и качество государственных услуг, оказанных главным распорядителем и подведомственными ему распорядителями и получателями средств федерального бюджета внешним потребителям (юридическим и физическим лицам, органам власти), объем или количество выполненных государственных функций, проведенных мероприятий.

Так, например, качественное описание результатов расходования средств по направлению «Проведение НИОКР для государственных нужд» трактуется следующим образом: количество внедренных НИОКР, количество полученных патентов, количество разработанных новых средств диагностики и вакцин.

Для видов расходов, по которым осуществляются трансферты населению, в качестве показателя непосредственных результатов рекомендовано использовать показатель «число получателей трансфертов».

Анализируя рекомендации Минфина России, следует подчеркнуть ряд позитивных предложений, внедрение которых в практику бюджетного процесса позволит повысить эффективность расходования государственных средств, но одновременно и выделить возможные подходы к их детализации.

Распорядителям и бюджетополучателям предстоит отражать в реестре расходных обязательств качественные и количественные показатели результатов расходования бюджетных средств, что является непосредственной характеристикой бюджетирования, ориентированного на результат. Однако индикаторы результативности могут быть относительными, отражающими результативность затрат. Например, оценочным результатом действий по благоустройству территорий могут быть расходы на благоустройство на 1% количества жителей, не удовлетворенных качеством услуг.

Возможность использования иных, более сложных методов расчета ассигнований, безусловно, окажется востребованной в связи с необходимостью соответствия подходов к определению потребностей в средствах усовершенствованным методикам и инструментам организации бюджетного процесса, новым этапам в развитии бюджетной и налоговой систем.

Одновременно с внедрением реестровых форм использования расходной части бюджетов на федеральном уровне должно происходить аналогичное введение подобного сводного документа в деятельности распорядителей и бюджетополучателей в субъектах РФ и муниципальных образованиях, что представляется еще более сложной задачей. Помимо проблем снижения налоговой самостоятельности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, неэффективного использования муниципальной собственности, отсутствия инфраструктуры финансовых рынков, существует также проблема подготовки и внедрения новых комплексных методических и методологических подходов к планированию и исполнению бюджетов. Подчеркнем также, что успешная реализация преобразований в сфере бюджетных услуг определяется, прежде всего, уровнем ответственности администраторов бюджетных средств и за использованные ресурсы, и за достигнутые результаты, требуется также регулярный мониторинг предоставления бюджетных услуг и оценка мнения их потребителей.