

В.А.Мартынов, Н.В.Мартынова

Современный этап бюджетного реформирования: содержание, инновации, перспективы

В течение более, чем четверти столетия своего существования бюджетная система РФ постоянно реформируется и совершенствуется.

Состояние и ситуация, сложившиеся в ней в настоящее время, позволяют говорить о начале нового этапа бюджетной реформы, направленного на совершенствование управления общегосударственными финансами. Целью предусмотренного настоящей концепцией реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Производится мониторинг и последующий внешний аудит результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР)» в рамках среднесрочного финансового планирования. Ее суть - в распределении бюджетных средств между администраторами бюджетных средств и/или реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах, прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Реализация этой идеи должна быть обеспечена целым комплексом мер по реформированию бюджетного процесса, наиболее значимыми из которых представляются меры по совершенствованию и внедрению программно-целевых методов бюджетного планирования в практику бюджетирования, а

также меры по переводу всей системы бюджетного планирования на среднесрочную перспективу.

Переход к программно-целевым методам бюджетного планирования, безусловно, является основным направлением реформирования бюджетного процесса в настоящее время. Он обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их исполнения в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по детальным позициям бюджетной классификации) программно-целевое планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ. Однако, несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедура и методология их разработки и реализации не полностью соответствуют требованиям программно-целевого метода планирования. Для распространения программно-целевых методов планирования необходимо создать и поддерживать заинтересованность субъектов бюджетного планирования в инициировании федеральных и ведомственных целевых программ путем расширения их полномочий при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами.

Реализация программных принципов в бюджетном планировании обязательно должна быть сопряжена с переходом к среднесрочному (многолетнему) планированию, что приводит к соответствию длительности бюджетного периода долгосрочным стратегическим целям, заложенным в целевые бюджетные программы. В рамках среднесрочного планирования бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного бюджетного плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода. Этот принцип «скользящего планирования» имеет основополагающее значение с точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты. Он позволяет рассматривать бюджет на очередной

финансовый год как часть ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего финансового документа.

Среднесрочное бюджетное планирование имеет целый ряд преимуществ, главными из которых можно назвать увеличение возможностей включения в бюджеты долгосрочных масштабных проектов, рост макроэкономической стабильности, обеспечение преемственности и предсказуемости развития экономики, более гибкое управление денежными финансовыми потоками, повышение качества бюджета.

В последние годы происходила постепенная реализация направлений третьего этапа бюджетной реформы. Некоторые итоги реформирования бюджетного процесса отражались в бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В частности, отмечается, что реализуются меры по переводу всех бюджетов бюджетной системы РФ к среднесрочному финансовому планированию. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов формируются и утверждаются на 3-летний период.

Происходит постепенное внедрение механизмов бюджетирования по результатам. Законодательно установлены нормы, направленные на повышение результативности бюджетных расходов, в качестве новых бюджетных инструментов введены долгосрочные и ведомственные целевые программы. Однако практическое внедрение этих инструментов и механизмов неоправданно затянулось.

В области бюджетного реформирования надлежит решить ряд важнейших задач, что должно привести к повышению эффективности и результативности функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса.