РАЗДЕЛ IV. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Писаренко К.В.

Этапы и приоритетные направления реформирования нормативно-законодательной базы регулирования региональных бюджетов

НАН ЧОУ ВО «Академия маркетинга и социально-информационных технологий – ИМСИТ»
(Россия, Краснодар)

doi: 10.18411/scienceconf-09-2020-05

idsp: scienceconf-09-2020-05

Аннотация

В статье проведен обзор основных этапов и приоритетных направлений реформирования законодательства регулирующего формирование и использование ресурсов регионального бюджета. Особое внимание уделено исследованию реформ бюджетной системы России в контексте создания институциональных возможностей для обеспечения устойчивости и эффективности формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов в Российской Федерации.

Ключевые слова: реформирование законодательства, бюджетная политика, институциональные преобразования, национальные проекты, программное финансирование.

Abstract

The article reviews the main stages and priority directions of reforming the legislation regulating the formation and use of regional budget resources. Special attention is paid to the study of reforms of the Russian budget system in the context of creating institutional opportunities to ensure the sustainability and efficiency of the formation, distribution and use of budget resources in the Russian Federation.

Keywords: legislative reform, budget policy, institutional changes, national projects, program financing.

На протяжении последних двадцатилетий российская экономика претерпела существенные изменения в модели развития российской экономики. От советской к инновационной, которые обусловили необходимость системных институциональных преобразований, формирующих вектор реализации экономических реформ в стране. Институциональные изменения, происходящие в Российской Федерации медленно и стихийно формируют региональные финансы, что обуславливает необходимость корректировки действующего и разработку перспективной нормативно-законодательной базы, адекватной институциональным изменениям экономики страны.

Но, не смотря на продолжительный период реформирования отечественной экономики в России, по-прежнему, не разработана сколько-нибудь целостная нормативно-правовая и программная база региональной финансовой политики, отсутствует концепция, нет строго определенных целей, задач, принципов и инструментов, при этом сохраняется межрегиональное перераспределение бюджетных доходов в соответствии с принципами бюджетного федерализма.

Рассмотрим особенности реформирования территориальных финансов через призму формирования регионального законодательства.

Первым этапом становления и развития системы бюджетного законодательства является формирование институциональной структуры региональной бюджетной

политики. Бюджетная политика, по своей сути, предполагает формирование целей и задач в области централизованной финансовой сферы, разработку механизма мобилизации потоков финансовых ресурсов в бюджетную систему, выбор оптимального направления их использования[4].

Сосредоточим свое внимание на рассмотрении реформ бюджетной системы России в контексте создания институциональных возможностей для обеспечения устойчивости и эффективности формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов в Российской Федерации:

- совершенствование правовой основы региональных и местных финансов и межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации;
- создание механизма по повышению уровня соблюдения федеральных законов и нормативно-правовой базы в области управления бюджетной системой, поощрение ответственного поведения в налогово-бюджетной сфере на региональном и местном уровне за счет внедрения соответствующих экономических стимулов;
- укрепление потенциала Правительства Российской Федерации в отношении мониторинга функционирования бюджетной системы и осуществления реформ на региональном и местном уровне;
- укрепление институциональной основы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью проведения бюджетных и структурных реформ.

Приоритетом при этом станет:

1. Установление правовых основ функционирования бюджетной системы страны, положение субъектов бюджетных правоотношений, правовое регулирование межбюджетных отношений, принципы организации бюджетного процесса, а также ответственность за нарушение бюджетного законодательства обусловили необходимость принятия Бюджетного кодекса;

2. Формирование институционального инструментария аккумуляции фискальных доходов обусловило необходимость создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего бюджетный резерв, призванный «страховать» бюджетную систему от возможных негативных шоков во внешнеэкономической конъюнктуре (импортные таможенные пошлины и НДС в части превышения базовой цены на нефть сорта Urals), в части нивелирования негативного влияния от волатильности цен на нефть, а также предотвращению излишней ликвидности, вызванное наращиванием внешних резервов, риска роста инфляции при одновременном повышении зависимости бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры. Динамичный рост цен на нефть, а также периодическое поступление остатков средств федерального бюджета увеличило объем аккумулируемых средств фонда с 522 млрд. руб. до 3849 млрд. руб., что позволило выполнить основную задачу по обеспечению стабильности и устойчивости финансовой системы страны, а также досрочного погашения части внешнего долга. Разделение Стабилизационного фонда на Резервный фонд – основного источника погашения дефицита федерального бюджета; и Фонд национального благосостояния – средства которого направлялись для поддержки пенсионной системы РФ (за счет прямого, активного инвестирования при высоком уровне инвестиционных доходов), а не в качестве бюджетных резервов, обеспечивающих макроэкономическую стабильность в стране. Таким образом, механизм Стабилизационного фонда обеспечивал контрциклическое воздействие на бюджетную политику страны до 2008 года. Динамика средств нефтегазовых фондов России представлена на рисунке 1.

Рисунок 1– Динамика средств нефтегазовых фондов России (млрд. руб.)*

*Составлено автором по данным Регионы России. «Социально-экономические показатели»

3. Следующей задачей федерального правительства в области финансовой политики стала выработка механизма повышения качества управления бюджетными средствами в строгом соответствии со стратегическими целями, тактическими задачами, предусматривающими достижение определенных конечных результатов, установленных целевыми государственными программами. Таким механизмом стало внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)[132]. Тем не менее, наличие ряда нерешенных институциональных вопросов в бюджетной сфере, таких как: реформирование межбюджетных отношений, формирование и усиление стимулов на муниципальном и субфедеральном уровнях к более рациональному и эффективному использованию бюджетных средств, не показало ожидаемого эффекта. Поскольку была сведена к плано-аналитической и мониторинговой функции оценка результативности и эффективности расходования бюджетных средств. Она по сути, должна выполняться министерствами и ведомствами, как участниками бюджетного процесса. Это во многом указывает на незрелость институциональной среды, спонтанность и бессистемность развития российской нормативно-законодательной базы.

4. Следующий этап развития бюджетной политики обусловлен необходимостью разработки и совершенствования законодательных основ осуществления закупок для государственных и территориальных нужд [2]. Направления совершенствования законодательства заключались в прямом регулировании процедур замещения заказов во всех уровнях бюджетной системы, снижении рисков за счет исключения сферы применения неконкурентных процедур, внедрения аукционов и закупок на биржах в соответствии с утвержденным государственным заказом. Не смотря на изменения в законодательной базе, процедура государственных закупок, по прежнему не обеспечивает единства подходов к нормативно-правовому регулированию всего технологического цикла государственного заказа (планирование, формирование, размещение, исполнение). Так, на стадиях:

- планирования, правовое поле формируется бюджетным законодательством, ориентированным на правовую регламентацию целевого и эффективного использования бюджетных средств;
- формирования и размещения, по-прежнему, остаются неразрешенными вопросы: о возможности переноса заказчиком бюджетных средств, предназначенных для оплаты госзаказа, на следующий финансовый период.

Вышесказанное указывает на необходимость внесения корректировок и упорядочивания действующего правового поля с целью недопущения системных ошибок.

5. Приоритетной задачей в части совершенствования законодательства, стала разработка правового поля, обеспечивающего реализацию приоритетных национальных проектов – как альтернативную форму программного управления бюджетными расходами. С целью повышения качества жизни населения страны и доступности минимального набора социальных услуг Правительством РФ разработаны национальные проекты в области здравоохранения, образования, жилья и агропромышленного комплекса, в рамках которых сформулированы цели, задачи, мероприятия и результаты, которые должны получить после реализации программ. Часть приоритетных национальных проектов уже завершены, что позволяет нам сделать некоторые выводы. Так, по программам в области образования и здравоохранения некоторые плановые показатели выполнены и даже перевыполнены, тем не менее, отсутствие институциональных реформ потребовало дополнительного бюджетного финансирования с целью сглаживания проблем в отраслях социальной сферы, таких как: подключение образовательных организаций к Интернету; финансирование интернет трафика, что не было заложено в бюджеты территориальных образований и пр. Кроме того, увеличились расходные обязательства бюджетов субфедерального уровня в части:

- увеличения заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы (проекты «Образование» и «Здравоохранение»), что повлекло за собой необходимость повышения заработной платы для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения;
- появления незапланированных расходов на содержание и эксплуатацию высокотехнологичной медицинской техники, подготовку и переподготовку узких специалистов для работы на этом оборудовании (подпрограмма «Модернизация здравоохранения») и т.п.

6. Следующий этап институциональных преобразований финансовой политики заключался в разработке инновационной системы развития, цель создания которой заключается в стимулировании инновационной деятельности и переориентации модели экономики с сырьевой на инновационно-производственную. Так, сформированы: Инвестиционный фонд Российской Федерации [1], Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), ОАО «Особые экономические зоны», Российская корпорация нанотехнологий и прочие институты развития, деятельность которых в значительной степени (более 50% взносов в уставный капитал) финансировалась за счет средств, перераспределяемых из бюджетной системы с целью оказания форм финансовой поддержки (прямое бюджетное субсидирование, страхование экспортных рисков, льготное кредитование, участие и организация концессионных соглашений) инновационно-ориентированным компаниям. Тем не менее, не смотря, на существенную государственную финансовую поддержку, институты инновационного развития не в полной мере выполнили роль катализаторов экономического развития, по ряду следующих причин: отсутствие налаженной системы взаимодействия между всеми участниками; несогласованность

инструментария и механизмов бюджетной поддержки, отсутствие правового поля и его не согласованность с отраслевыми стратегическими документами.

7. Далее, приоритетной задачей в части укрепления определенности в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств, стала разработка системы среднесрочного бюджетного планирования на трехлетний период, предназначенного обеспечить прозрачность бюджетного процесса, а также повысить требования к качеству и объему финансирования. Разработанный трехлетний бюджет утверждал ежегодный объем бюджетных ассигнований с предоставлением права главным бюджетным распорядителям самостоятельно распределять бюджетные средства исходя из этапа реализации приоритетного национального проекта или текущего бюджетного финансирования. Неопределенность среднесрочных перспектив, вызванных кризисными явлениями в экономике в разные годы определили отказ Правительства РФ от среднесрочного бюджета, как временной меры[3].

Подводя итог обзору важнейших направлений совершенствования бюджетной политики отметим, что большая часть стратегических преобразований осталась реализованными в неполной мере. Так, бюджетирование, ориентированное на результат, по прежнему не выполняет функцию инструмента управления эффективным и рациональным расходованием бюджетных средств; систему институтов инновационного развития, функционирующую с недостаточной эффективностью, также нельзя определить как сформированную, реформа бюджетной сети приостановлена. Считаем возможным, предположить, что полученные результаты являются следствием допущенных ошибок в выборе приоритетного вектора развития бюджетных реформ, основанных на сложных управленческих механизмах. Представленные механизмы не дают сколько-нибудь значимых результатов при незрелой институциональной среде финансовой политики в таких вопросах, как:

- реструктурирование объектов и субъектов бюджетной сети, системности развития российской нормативной базы,
- создание на уровне субъектов федерации и муниципалитетов стимулов к более эффективному и рациональному использованию бюджетных средств,
- улучшение технологии госзаказа,
- неоправданы ожидания по повышению качества управления государственными финансами.

Между тем, в бюджетной системе РФ сохраняется ряд проблем институционального характера это высокий уровень дифференциации регионов и муниципалитетов по уровню социально-экономического развития. На наш взгляд, нивелирование уровня неравномерного развития территорий требует разработки механизмов сглаживания бюджетной дифференциации со встроенными механизмами стимулирования бюджетной обеспеченности в результате роста уровня социально-экономического развития[5].

- Незрелость институциональной среды в части государственного регуляторного воздействия на социально-экономическое развитие через налоговую составляющую. Считаем возможным предположить, что процесс реформирования налоговой системы РФ, своей стратегической задачей ставил скорее фискальную функцию изъятия в пользу бюджета в зависимости от масштаба активов налогоплательщика при одновременном снижении объемов транзакционных издержек, чем стимулирование роста общественного благосостояния в долгосрочном периоде.
- Незрелость институциональной среды в части государственного регуляторного воздействия на социально-экономическое развитие через систему распределения централизованных финансовых ресурсов, в

результате отсутствия механизмов выявления общественных потребностей и/или предпочтений, преемственности принятия управленческих решений, а также в зависимости развития системы по прежней траектории.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823 / [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
 2. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (последняя редакция) / [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/
 3. Писаренко, К.В., Большакова, М.В. Направления совершенствования механизма управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. - 2016. - № 12-2 (77). - С. 1201-1207.
 4. Писаренко, К.В. Методология управления социально-экономическим развитием регионов на основе сглаживания финансовой дифференциации: Монография. - Краснодар, 2019. – 286 с.
 5. Писаренко, К.В. Некоторые аспекты совершенствования организации бюджетной системы и межбюджетных отношений между федеральным и региональными бюджетами // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. - 2010. - № 3 (35). - С. 146-152.
-