

Потребности в изменении норм регионального законодательства в связи с изменением Бюджетного кодекса РФ



Марина КЛИШИНА, менеджер проектов
Центра исследования бюджетных отношений



Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены существенные изменения в части установления основ бюджетной системы и организации бюджетного процесса. В числе основных изменений, касающихся регионального уровня, – пересмотр подходов к составлению проектов бюджетов (включая введение применительно к региональному уровню возможности формирования трехлетних бюджетов субъектов РФ и требования о раздельном планировании бюджетов действующих и принимаемых обязательств), введение в Бюджетный кодекс норм о государственном (муниципальном) задании, ведомственных целевых программах, корректировка подходов к долгосрочным целевым программам, изменение регулирования вопросов принятия долговых обязательств (включая выдачу гарантий), закрепление возможности заключения долгосрочных контрактов. Непосредственно в Бюджетном кодексе (а не в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации», как было ранее) устанавливается теперь структура разделов и подразделов функциональной классификации расходов, а регионам делегированы полномочия по утверждению кодов целевых статей и видов расходов.

В новой редакции Кодекса все межбюджетные трансферты, предоставляемые из региональных бюджетов, объединены в четыре фонда: региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный фонд софинансирования расходов и региональный фонд компенсаций. Детализированы нормы относительно государственных внебюджетных фондов. Скорректированы процедуры исполнения бюджета, подходы к формированию бюджетной отчетности и осуществлению финансового контроля, пересмотрены возможности изменения сводной росписи.

Часть новых норм Кодекса действует с момента опубликования – 28 апреля 2007 г. (например, касающиеся субъектов РФ нормы о составлении проектов бюджетов, необходимых для этого сведениях, разработке прогнозов социально-экономического развития, среднесрочного финансового плана субъекта РФ, внесении проекта закона о бюджете на рассмотрение законодательного органа, государственных внебюджетных фондах, объемах расходов на обслуживание государственного долга, исполнении исполнительных документов). Большинство поправок вступает в силу 1 янва-

ря 2008 г. Более поздние сроки вступления в силу установлены лишь для некоторых изменений бюджетного законодательства, в частности:

- нормы о долгосрочных целевых программах, отмене блокировки расходов бюджета, государственном задании, раздельном планировании бюджетов действующих и принимаемых обязательств вступают в силу с 1 января 2009 г.;
- нормы о кассовом обслуживании исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства – с 1 января 2010 г.;
- нормы об осуществлении субъектами РФ государственных внешних заимствований – с 1 января 2011 г.

В подобных условиях возникает вопрос о том, в какие сроки и насколько серьезные изменения потребуются вносить в региональное законодательство о бюджетном процессе и каким образом их правильнее вводить в действие.

Что касается содержания изменений и степени их глобальности, многое зависит от того, насколько действующий региональный закон, регулирующий бюджетные отношения, повторяет нормы Бюджетного кодекса РФ. В регионах подход к данному вопросу отличается разнообразием. В некоторых

субъектах РФ (например, в Республике Адыгея, Хабаровском крае, Нижегородской, Орловской, Ярославской областях и др.) законодательство о бюджетном процессе весьма детально. В ряде случаев оно было сформировано путем переноса некоторых положений из Бюджетного кодекса РФ, включая общие для всех уровней бюджетной системы нормы о принципах бюджетной системы, об общих подходах к бюджетным расходам и т.п.

В то же время в других субъектах РФ (и таких регионов с каждым годом становится все больше) законы о бюджетном процессе ограничиваются вопросами полномочий органов государственной власти, составления, рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, осуществления финансового контроля – то есть вопросами, которые действительно имеют региональную специфику и должны регулироваться законами субъектов РФ. Иногда данные нормы дополняются регулированием вопросов формирования доходов бюджета и предоставления межбюджетных трансфертов, хотя сферу межбюджетных отношений все чаще выносят в отдельный закон (например, таким образом решены вопросы предоставления межбюджетных трансфертов практически по всех республиках и краях, в Астраханской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Тверской областях и др.).

В связи с пересмотром Бюджетного кодекса РФ региональные законы о бюджетном процессе должны быть подвергнуты изменению практически в полном объеме, за исключением норм о рассмотрении проекта закона о бюджете законодательным органом (здесь поправки могут касаться лишь состава документов, представляемых законодательному органу с проектом бюджета).

Впрочем, не все абсолютно новые нормы бюджетного законодательства нуждаются в прямом переносе в региональные законы о бюджетном процессе. На уровне субъекта РФ в законодательстве о бюджетном процессе целесообразно регулировать главным

образом то, что имеет специфические региональные особенности и на федеральном уровне не устанавливается, либо то, что объективно нуждается в детализации, развитии на уровне субъекта РФ. Поэтому вопрос о том, стоит ли в региональных актах повторять новые нормы Бюджетного кодекса (например, о государственном задании, публичных нормативных обязательствах, новых типах бюджетных ассигнований, бюджетной отчетности и т.п.) целесообразно решать исходя из того, насколько важными с точки зрения практического применения в регионе являются новые правовые институты и дополняются ли они каким-либо процедурным регулированием.

Утверждение новой редакции Бюджетного кодекса и изменение в соответствии с ним регионального бюджетного законодательства в дальнейшем потребует принятия целого ряда подзаконных правовых актов, касающихся как составления, так и исполнения бюджета. Необходимые для этого полномочия органов государственной власти субъекта РФ также следует закрепить законодательно.

Вопрос о сроках подготовки и введения в действие новых норм бюджетного законодательства на региональном уровне может быть решен с учетом следующих обстоятельств.

Вступившие в силу нормы Бюджетного кодекса предполагают использование схемы составления проекта бюджета субъекта РФ, отличной от прежней. В частности, уже действует норма о возможности разработки и утверждения бюджета субъекта РФ на три года. Если же трехлетний бюджет пока не составляется, на региональном уровне одновременно с бюджетом на год обязательно должен формироваться трехлетний среднесрочный финансовый план, который необходимо утвердить в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта РФ и осенью 2007 г. представить в законодательный орган вместе с проектом бюджета. При этом значения показателей среднесрочного финансового плана и основных показателей про-

екта бюджета должны соответствовать друг другу.

Утверждаемый в текущем году среднесрочный финансовый план субъекта РФ на 2008–2010 гг. должен содержать по меньшей мере:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ;
- дефицит (профицит) бюджета;
- верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга субъекта РФ на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

По решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ состав показателей среднесрочного финансового плана может быть расширен. Следовательно, уже в этом году, даже если изменения в региональный закон о бюджетном процессе внести не удалось, объем информации в среднесрочном финансовом плане по сравнению с перечнем, установленным в действующей редакции Бюджетного кодекса, может увеличиться.

В среднесрочный финансовый план на 2009–2011 гг., составляемый в 2008 г., потребуется включить:

- объемы бюджетных ассигнований по ГРБС по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;
- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые законами субъектов РФ.

В законе о бюджете, в дополнение к ранее установленному набору параметров, должны также приводиться:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;

- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств.

В случае утверждения бюджета на три года в проект бюджета необходимо включать общий объем условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов) на первый год планового периода в объеме не менее 2,5% общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода – в объеме не менее 5%.

Часть позиций в законе о бюджете, напротив, приводить теперь не обязательно (в частности, это касается общего объема капитальных и текущих расходов бюджета, расходов и доходов целевых бюджетных фондов и т.п.).

Вступила в силу общая для всех уровней бюджетной системы норма о составе документов и материалов, представляемых в законодательный орган одновременно с проектом бюджета. Ранее в Бюджетном кодексе жестких требований для всех уровней установлено не было, и регионы ориентировались на состав документов и материалов, представлявшихся в Государственную Думу одновременно с проектом федерального бюджета. Сравнительно новым для регионов станет приложение к проекту закона о бюджете методик (проектов методик) распределения межбюджетных трансфертов, а не только расчетов их распределения, приложение программ государственных гарантий, программ предоставления бюджетных кредитов (ранее Бюджетный кодекс требовал включать сведения о целях, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условиях и порядке предоставления таких кредитов, лимитах их предоставления на срок, выходящих и не выходящих за пределы бюджетного года, а также ограничениях по субъектам использования бюджетных кредитов непосредственно в закон

о бюджете). Кроме того, уже с 2007 г. к вносимому в законодательный орган проекту закона о бюджете следует прикладывать оценку ожидаемого исполнения бюджета на текущий год, а при необходимости – и проект бюджетных смет законодательного органа и региональных счетных палат. Установленный в Бюджетном кодексе перечень представляемых в законодательный орган документов не является закрытым, допускается представление и иных документов и материалов.

Вступила в силу новая норма о том, что при планировании бюджетных ассигнований уже в текущем году необходимо пользоваться методикой, разработанной соответствующим финансовым органом. К настоящему времени вопросы планирования бюджетных ассигнований в регионах были слабо формализованы.

Большинство субъектов РФ до начала работы по составлению проекта бюджета на 2008 г. не успели внести изменения в свое законодательство о бюджетном процессе, лишь в некоторых из них (например, в Воронежской и Тверской областях) проекты изменений законов о бюджетном процессе подготовлены и внесены на рассмотрение в законодательный орган. Как следствие, действующие региональные законы о бюджетном процессе не соответствуют ряду вступивших в силу позиций новой редакции Кодекса (например, не предусматривают включения в законы о бюджетах некоторых новых параметров, а также представление отдельных материалов в законодательный орган). Иногда же региональные законы о бюджетном процессе содержат дополнительные требования к документам, на основании которых должен составляться бюджет, к содержанию закона о бюджете, к составу документов, представляемых в законодательный орган одновременно с проектом бюджета.

Из ст. 2 Бюджетного кодекса следует, что если законы субъектов РФ, регулирующие бюджетные отношения, противоречат Кодексу, то применяться должен Бюджетный кодекс. Следовательно, при организации бюджетного

процесса в субъекте РФ до приведения норм регионального законодательства в соответствие с Бюджетным кодексом применительно к рассмотренным выше примерам нужно выполнить все требования к закону о бюджете, установленные Кодексом, независимо от того, содержатся такие требования в региональном законодательстве или нет. Если в законах субъектов РФ о бюджетном процессе содержатся дополнительные требования к составу закона о бюджете и представляемых в законодательный орган материалов, эти требования тоже должны быть соблюдены.

Важно отметить, что ст. 169 новой редакции Кодекса предусматривается, что решение о том, трехлетним либо однолетним будет закон о бюджете субъекта РФ, должно быть закреплено именно в законе субъекта РФ (например, в законе о бюджетном процессе). Следовательно, утверждение закона о бюджете на три года станет правомерным после изменения регионального бюджетного законодательства.

Изменения регионального законодательства о бюджетном процессе должны вступать в силу сообразно срокам вступления в силу новых норм Бюджетного кодекса. Особое решение потребуется принять лишь относительно применения государственного задания, а также обособленного планирования бюджетов действующих и принимаемых обязательств, поскольку в законе № 63-ФЗ установлено, что данные нормы могут применяться и до 1 января 2009 г. в случаях и порядке, установленных соответствующими финансовыми органами. При желании подобных возможностей и полномочия финансовых органов целесообразно закрепить в новой редакции регионального закона о бюджетном процессе.

Изменение федерального бюджетного законодательства дает регионам повод оптимизировать состав норм своего законодательства о бюджетном процессе, избавиться от изживших себя документов и процедур, а при необходимости развить федеральные нормы с учетом специфики конкретного субъекта РФ. ●