

РАЗВИТИЕ ПРОСТРАНСТВЕННО-ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Предложена авторская трактовка понятия «бюджетная система»; выделены пространственная и функциональная ее подсистемы на основе разграничения предмета бюджетной деятельности; в каждой из подсистем установлены формы взаимодействия субъектов и определены приоритетные для развития бюджетной системы связи.

Ключевые слова: бюджетная система, структура, бюджетная деятельность, координация, связи подчинения.

Современные преобразования бюджетных отношений в Российской Федерации вышли за рамки традиционного понимания бюджетной системы, содержащегося в Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ) и воспроизведенного во всех учебниках по финансам и бюджету. Определение бюджетной системы как основанной на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемой законодательством Российской Федерации совокупности бюджетов публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов дает одностороннее представление о ее структуре, акцентируя внимание на межбюджетных отношениях системы. Объяснением столь ограниченного толкования бюджетной системы является тот факт, что для Российской Федерации организация межбюджетных отношений долгие годы являлась критически важной сферой государственного регулирования с точки зрения сохранения целостности страны. В настоящее время российская государственность поддерживается рядом политических институтов, а межбюджетные отношения для выхода на новый уровень развития должны получить импульс от иных сфер бюджетных отношений.

При определении бюджетной системы как совокупности бюджетов публично-правовых образований формой связи между ними являются межбюджетные трансферты, которые следует рассматривать как расходы бюджета одного публично-правового образования и доходы бюджета публично-правового образования другого уровня. В свою очередь, каждый уровень бюджетной системы может быть представлен в виде ее подсистемы, предметом отношений в которой становятся доходы и расходы бюджета, а субъектом – публично-правовое образование и действующие от его имени органы власти и управления как участники бюджетной деятельности.

В связи с этим требуется сделать два уточнения: выяснить содержание понятия «бюджетная деятельность» и раскрыть полномочия каждого из участников бюджетных правоотношений на стадии исполнения бюджета, где и осуществляется бюджетная деятельность через движение денежных потоков.

Содержание деятельности как специфической формы отношения человека к внешнему миру состоит в целенаправленном его преобразовании в соответствии с интересами людей. Главными отличительными чертами одного вида деятельности от другого являются субъект и объект, взаимодействие которых приводит к специфическому результату.

Основные признаки бюджетной деятельности состоят в следующем:

– ее участниками являются публично-правовые образования, реализующие свои полномочия собственников на соответствующий бюджет;

– взаимоотношения между публично-правовыми образованиями разных уровней по поводу межбюджетных трансфертов формируют горизонтальный контур бюджетной системы;

– правомочием распоряжения бюджетными средствами наделены главные распорядители бюджетных ассигнований (ГРБС), осуществляющие распорядительскую деятельность по организации их распределения между подведомственными бюджетополучателями;

– правомочие пользования бюджетными средствами в общественном секторе экономики реализуют бюджетные учреждения, организуя производство общественных благ;

– взаимоотношения между главными распорядителями бюджетных ассигнований и бюджетными учреждениями каждого публично-правового образования формируют вертикальный контур бюджетной системы, в рамках которого цели бюджетной политики переводятся

в практические действия по их достижению.

Бюджетную деятельность во всем многообразии ее проявлений следует рассматривать как структурирующий фактор, соединяющий элементы бюджетной системы в единое целое посредством движения денежных потоков в виде доходов и расходов бюджетов. В качестве структурных единиц бюджетной системы могут быть выделены две группы отношений: между публично-правовыми образованиями по поводу бюджетного регулирования, реализации полномочий в рамках совместного ведения и делегированных полномочий через механизм межбюджетных трансфертов (на рисунке – МБТ); между ГРБС и бюджетными учреждениями каждого публично-правового образования по поводу распределения и использования бюд-

жетных средств в целях производства общественных благ (рисунок 1).

Представляется, что такое понимание бюджетной системы наиболее полно отражает ее пространственно-функциональную структуру, тогда как в традиционном понимании бюджетной системы присутствует только ее пространственная подсистема. Функциональная структура бюджетной системы, с одной стороны, является производной от ее пространственной структуры, с другой стороны, будучи рассредоточенной в федеративном государстве на трех уровнях публично-правовых образований, несет в себе единые свойства организации предметно разнородной бюджетной деятельности. Принципиально важным объединяющим элементом бюджетной деятельности всех публично-правовых образований является ее объект, под которым следует понимать денежные средства, поступившие в бюджет и распределяемые в соответствии с законом. В таком качестве бюджетные средства теряют свои отличительные признаки, а главным содержанием бюджетной деятельности становится сохранение ценности денег с учетом фактора времени, что предполагает сокращение периода от момента их зачисления на счет бюджета до расходования.

Качественные характеристики бюджетные средства приобретают как предмет бюджетной деятельности, проявляясь во всем многообразии своих форм – как доходы и расходы бюджета, а также как конкретные виды доходов и расходов. В свою очередь, названные две формы существования бюджетных средств характеризуются существенными отличиями. Доходы и расходы следует рассматривать как институты публичных отношений и как способ связи во взаимодействии государства с другими субъектами финансовой системы – коммерческими организациями, домохозяйствами и организациями финансового

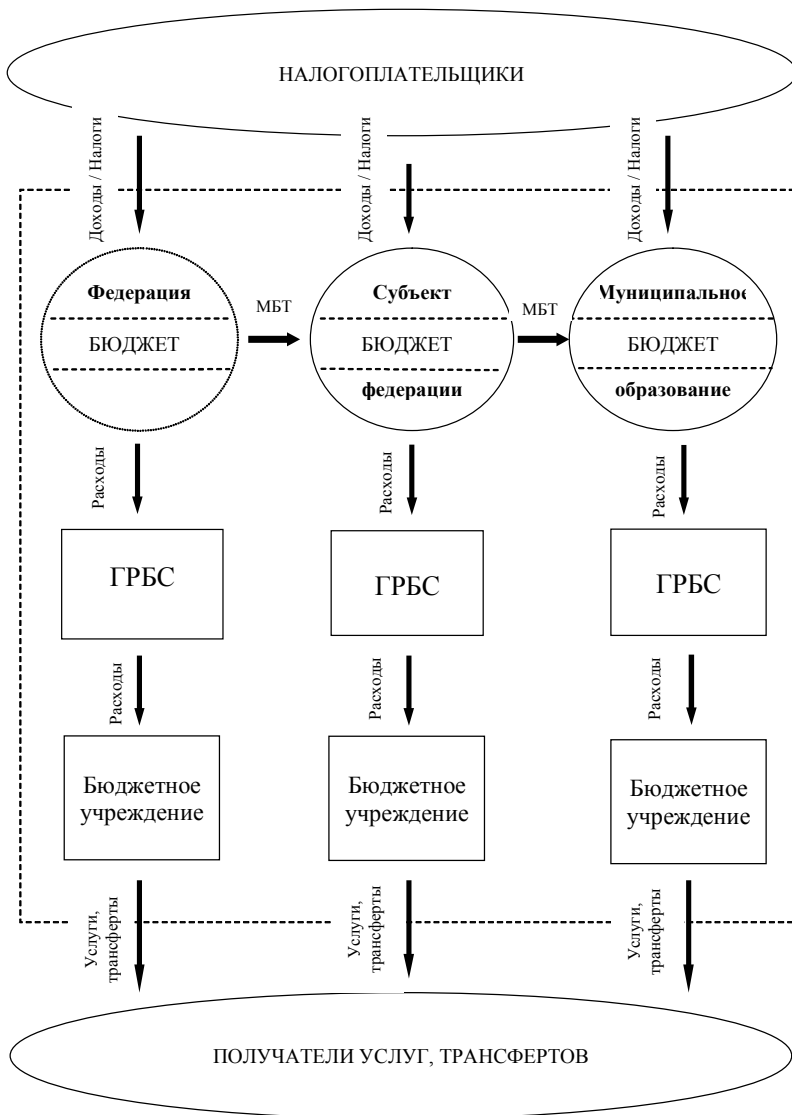


Рисунок 1. Бюджетная система федеративного государства

рынка. Превращение налогов в доходы бюджета, а расходов бюджета в общественные блага происходит как раз на границе секторов, что не только фиксирует факт идентификации каждого из институтов с определенным макроэкономическим агентом, но и обеспечивает воспроизводство экономических отношений с неизменным числом субъектов экономической системы. Структура экономической системы получает предпосылки, исходящие в данном случае от государства, для сохранения своей устойчивости, постоянно проверяемой на прочность многообразными и изменяющимися регулятивными нормами.

Используя терминологию Дж. Серла, доходы и расходы бюджета можно определить как конститутивные институты: «Конститутивные правила не регулируют, а скорее *конструируют* само поведение, которое ими регулируется, поскольку действия, согласующиеся со значительным числом правил, и составляют рассматриваемое поведение», тогда как «регулятивные правила регулируют действия, которые могут происходить независимо от правила» [1, с. 14]. Регулятивные институты соотносятся с разными видами доходов и расходов бюджета, через которые только и могут проявиться доходы и расходы бюджета как конститутивный институт.

Упорядоченность бюджетной системы достигается посредством двух форм взаимосвязей между ее субъектами: для бюджетных отношений между публично-правовыми образованиями характерна координация деятельности; бюджетные отношения между ГРБС и бюджетными учреждениями осуществляются через связи подчинения.

Специфика связей координации между коллективами людей или социальными системами, по мнению В.Н. Спицнадея, состоит в том, что «они опосредуются целями, которые преследует каждая из сторон взаимодействия. В рамках этого типа связей можно различать *кооперативные* и *конфликтные* связи» [2, с. 136]. Координация распределения межбюджетных трансфертов между публично-правовыми образованиями характеризуется и конфликтностью, и кооперативностью. Конфликтность исходит и от доноров, и от реципиентов: первые протестуют против чрезмерного, по их мнению, изъятия доходов их налогового потенциала в пользу координирующего центра; вторые настаивают на увеличении объема пере-

распределяемых средств в их пользу ввиду неравномерности исторически сложившегося налогового потенциала территорий. Инициатива развития кооперации исходит от публично-правового образования, разрабатывающего механизм организации межбюджетных трансфертов, в создание которого вовлекаются и доноры, и реципиенты.

В зависимости от степени реализации поставленных целей при распределении межбюджетных трансфертов преобладают кооперативные или конфликтные связи, что влияет на устойчивость бюджетной системы по вертикали отношений – между публично-правовыми образованиями. Реализация целевых программ также нередко требует объединения усилий органов власти публично-правовых образований разных уровней. Поэтому развитие программно-целевого метода бюджетного планирования может рассматриваться как наиболее эффективное направление организации бюджетных отношений, укрепляющее бюджетную систему страны. Этот метод следует распространить на широкий круг вопросов по реализации положений докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности на основе заключения соглашений с субъектами РФ, а последние, в свою очередь, – с муниципальными образованиями. Развитие такого формата кооперативных связей между публично-правовыми образованиями требует расширения программного метода в реализации полномочий органов власти и управления, что особенно важно для реализации делегированных полномочий и полномочий совместного ведения.

Связям координации в большей мере соответствует понятие «отношения между равноправными субъектами», предполагающее отсутствие соподчинения. В данном случае эти отношения понимаются именно в таком смысле, поскольку по своему статусу каждый уровень публично-правовых образований обладает самостоятельностью в пределах закрепленных за ним предметов ведения. Однако в любом государстве равенство разноуровневых публично-правовых образований относительно хотя бы в силу верховенства законов, принятых на высшем уровне. Поэтому чем более сильны кооперативные связи между публично-правовыми образованиями, тем, при прочих равных условиях, выше упорядоченность бюджетной системы.

Упрочение степени ее упорядоченности обеспечивается также развитием связей подчинения, которые существуют во взаимоотношениях между ГРБС и бюджетополучателями. Отношения подчинения шире явления подведомственности, которое в БК РФ определено в качестве принципа организации бюджетной системы. Принцип подведомственности расходов бюджета является производным от отношений собственности, от распределения правомочий собственника, что определяет степень подчинения, которое может рассматриваться как условие организации бюджетной деятельности по созданию общественных благ. Объектом бюджетной деятельности в данном случае могут быть только расходы бюджета, организация расходования которых полностью регулируется нормами бюджетного права.

Структурный состав бюджетной системы диктует необходимость разграничения принципов ее организации из числа тех, которые определены в БК РФ. Часть принципов имеет отношение к организации ее пространственной подсистемы: принципы единства; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета. Другая часть принципов обеспечивает организацию функциональной составляющей бюджетной системы: принципы результативности и эффективности использования бюджетных средств; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов. Остальные принципы из приведенных в БК РФ – общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; достоверности бюджета; единства кассы; прозрачности (открытости) – следует отнести к бюджетному процессу как деятельности органов власти и управления в течение бюджетного цикла, обеспечивающей реализацию регулятивных норм в бюджетных правоотношениях. Причем последний принцип имеет отношение к форме организации в демократическом обществе политического процесса и собственно бюджетной деятельности, проявляющейся через движение средств бюджета.

Исходя из изложенного, бюджетную систему следует определить как пространственно-

функциональную систему, в которой координация бюджетной деятельности между публично-правовыми образованиями дополняется взаимодействием ГРБС и бюджетополучателей на основе подчинения с целью создания общественных благ.

Однако современный статус бюджетных учреждений выходит за рамки бюджетного права, поскольку учреждению дано право зарабатывать и администрировать доходы от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности¹. БК РФ регламентирует финансовые вопросы этого аспекта деятельности бюджетных учреждений лишь в незначительной степени: ст. 41 относит к неналоговым доходам бюджета доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями. Вопрос об использовании информации об этих доходах, а также о средствах безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении так и не решен на законодательном уровне.

Законодатель, сформулировав названные положения в п. 5 ст. 41 БК РФ, предполагал, что правовой режим внебюджетных доходов бюджетных учреждений с точки зрения процедур бюджетного процесса не должен отличаться от иных неналоговых доходов бюджета. Однако эта норма оказалась не подкреплена нормами, определяющими правовой режим расходования этих средств бюджетными учреждениями. В отношении доходов от аренды имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, вопрос решен в пользу публично-правового образования, в бюджет которого зачисляются средства без права их возврата бюджетному учреждению. В отношении доходов от платных услуг режим расходования этих средств должен быть иным по сравнению с доходами от аренды имущества, поскольку бюджетное учреждение, заключив договор с получателем услуг, приняло на себя обязательство по их оказанию. Его нельзя назвать бюджетным, хотя принято оно бюджетным учреждением. Поэтому зачисление внебюджетных средств бюджетных учреждений в доходы бюджета и нераспространение на них правового режима расходования бюджетных средств означает размывание институтов доходов и расходов бюджета.

Тогда смысл зачисления этих доходов на счета бюджета может состоять только в том, чтобы учесть их и определить истинные размеры общественного сектора экономики, финансируемого как за счет средств бюджета, так и за счет внебюджетных источников. Этот вопрос был поставлен Федеральным казначейством в конце 90-х годов и имел под собой именно эту практическую задачу, поскольку государство хотело знать объемы внебюджетного финансирования общественного сектора экономики, чтобы в дальнейшем принять управленческие решения.

Представляется, что принятие закона о переводе части бюджетных учреждений со сметного финансирования на субсидирование государственных заданий будет означать приведение формы отношений по производству общественных благ в соответствии с реально сложившимся содержанием этих отношений путем изменения норм права. Вопрос в том, достаточны ли эти изменения для достижения целей бюджетирования, ориентированного на результат?

Расширение самостоятельности бюджетных учреждений за счет снятия административных функций с казначейства (санкционирование расходов) и с ГРБС (утверждение сметы расходов) может оцениваться как позитивный вклад в увеличение ответственности руководителей учреждений за использование бюджетных средств. Однако этот аспект расширения самостоятельности должен найти адекватное подкрепление ответственностью за качество общественных услуг, стандарты оказания которых должны быть установлены ГРБС. В настоящее время они заданы требованиями к условиям предоставления общественных услуг, что в некоторой степени позволяет ГРБС контролировать процесс их оказания. Для экономии расходов и повышения качества услуг процессный подход имеет несомненные перспективы при заинтересованном участии бюджетных учреждений, расширение самостоятельности которых должно быть подкреплено инициативной работой по достижению непосредственных и конечных результатов деятельности.

19.04.2010

¹ Счетная палата РФ, проведя проверку исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и анализ бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год Рособразованием, констатировала увеличение в валюте сводного баланса Рособразования источников по приносящей доход деятельности с 22,5% на 1 января 2007 года до 24,8% на 1 января 2008 года. В 2007 году доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, полученные учреждениями Рособразования (133587426,4 тыс. рублей), в общем объеме финансовых ресурсов системы Рособразования составили 37,5% [3]. Если же учесть, что расходы на финансирование деятельности подведомственных учреждений были предусмотрены Рособразованию в объеме 131428188,0 тыс. рублей, а исполнены в сумме 130970430,5 тыс. рублей, то доля доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составит более 50%.

Список использованной литературы:

1. Серл, Дж. Что такое институт? / Дж. Серл // Вопросы экономики. – 2007. – №8. – С. 5-27.
2. Спицнадель, В.Н. Основы системного анализа: учебное пособие / В.Н. Спицнадель. – СПб.: «Бизнес пресса», 2000. – 326 с.
3. Назаров, А.В. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по Федеральному агентству по образованию о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2007 год // Бюллетень Счетной палаты. – 2009. – №1 [Электронный ресурс]: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/333/2272>

Сведения об авторе: Балтина Александра Михайловна, зав. кафедрой финансов Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, доцент 460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, тел. (3532)372476, e-mail: abaltina@mail.osu.ru

Baltina A.M.

Development of spatial-functional structure of a budget system

In this article the author suggests her own interpretation of the concept "budget system", marks out its spatial and functional subsystems on the base of differentiation of the subject of budget activity, establishes the forms of subjects' interaction in every subsystem and determines priority connections for development of budget system.

Key words: budget system, structure, budget activity, coordination, connections of subjection.

Bibliography:

1. Searle, J. What is the Institute? / Searle // Problems of Economics. - 2007. - № 8. - С. 5-27.
2. Spitsnadel, VN, Fundamentals of Systems Analysis: Tutorial / VN Spitsnadel. - SPb.: «Business Press, 2000. - 326 pp.
3. Nazarov, AV Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation Federal Agency on Education of the results of external review of performance of the Federal Law «On federal budget for 2007 and budget reporting on the performance of the federal budget for 2007» // Bulletin of the Chamber. - 2009. - № 1 [electronic resource]: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/333/2272>