

Информационно-аналитическое обеспечение бюджетного финансирования науки и образования на основе системы нормативно-правового мониторинга

© 2010 А.А. Ботников

зам. генерального директора

© 2010 А.А. Лебедев

генеральный директор

ЗАО “ГИВЦ “Ментор”, г. Москва

E-mail: mentor-it@ya.ru

Данная статья посвящена современным аспектам реформирования бюджетного финансирования науки и образования в Российской Федерации. Особое внимание в статье уделяется вопросам информационно-аналитического обеспечения бюджетного процесса на основе внедрения системы нормативно-правового мониторинга системы бюджетного законодательства в сфере бюджетного финансирования науки и образования. Автором определен регламент проведения мониторинга, источники информации, формы взаимодействия, периодичность.

Ключевые слова: бюджетная реформа, информационно-аналитическое обеспечение, Роснаука, бюджетное финансирование, бюджетный процесс, нормативно-правовой мониторинг.

На протяжении последних лет в России осуществляется реформирование бюджетной системы. В настоящее время государство планирует кардинальное изменение системы бюджетного финансирования науки и ликвидации научных фондов.

Несмотря на тот факт, что федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с федеральным законом “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”» продлил еще на один год существующий ныне порядок финансового обеспечения грантов и бюджетного субсидирования, возникают все новые нормативно-правовые проблемы осуществления этого процесса.

Так, главным распорядителем бюджетного финансирования для научных организаций в соответствии с данным нормативным актом является Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука). Однако Указом Президента РФ в марте 2010 г. Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) и Федеральное агентство по образованию (Рособразование) передаются Министерству образования и науки РФ, а сами агентства ликвидируются с целью “оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти”¹. Очевидно, что это порождает дополнительные сложности в бюджетном процессе, в рамках которого меняется бюджетный распорядитель и, соответственно, происходят изменения во всей системе бюджетного финансирования образования и, прежде всего, науки.

Таким образом, наличие периодических изменений в регламентирующей документации обуславливает необходимость включения в используемые автоматизированные системы гибких инструментальных средств.

Использование информационных систем в рамках этапов бюджетного процесса, связанных с финансированием науки и образования, обеспечивает достижение поставленной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010 - 2012 гг. задачи развивать систему мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств, использовать ее результаты при оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти и их руководителей в целях повышения их ответственности за достижение установленных показателей².

Представляется, что необходима разработка информационной поддержки регулярного проведения мониторинга нормативно-правовых документов, регламентирующих бюджетное финансирование науки и образования, которое в течение отчетного периода должно быть ориентировано на поддержку при решении таких основных задач:

1) корректировка основных параметров, влияющих на формирование проекта бюджета на следующий финансовый год и плановый период;

2) своевременная корректировка бюджетных ассигнований, связанных с изменениями объемов финансирования в разрезе бюджетной клас-

сификации по сравнению с определенными федеральным законом и бюджетной росписью;

3) равномерное расходование бюджетных средств в течение финансового года;

4) получение достоверной информации о фактическом расходовании бюджетных средств для принятия решений в процессе разработки проекта федерального бюджета на следующий год и плановый период;

5) возможность более четкого распределения предельных объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств при наличии факта неопределенности.

Анализ изменений, нормативно-правовой базы, форматов и наполнения данными файлов для подготовки бюджетной отчетности во временном интервале с ноября 2005 г. по октябрь 2009 г. в динамике показал следующие результаты (см. таблицу).

Для корректировки расчетных данных по названным и другим позициям необходим постоянный мониторинг вновь принимаемых или измененных нормативно-правовых документов, обеспечивающий специалистов - получателей

бюджетных средств в сфере образования и науки оперативной информацией об изменениях в требованиях к порядку формирования материалов, предоставляемых в рамках процесса бюджетного финансирования.

Следует выделить следующие группы нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса:

1) базовые нормативно-правовые документы, регламентирующие исполнение федерального бюджета;

2) документы, регулирующие ведение реестра государственных контрактов;

3) документы, содержащие требования к форматам файлов;

4) документы, содержащие требования к электронным копиям документов;

5) базовые принципы бюджетной политики и т.п.

Кроме того, при разработке проекта федерального бюджета в части главного распорядителя бюджетных средств должны учитываться в первую очередь:

- методические указания и методические рекомендации Министерства финансов и Мини-

Динамика изменений нормативно-правовой базы получателей бюджетных средств в сфере образования и науки в 2005-2009 гг.

Период, год	Перечень нормативных документов
2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Приказ Министерства финансов РФ от 21.01.2005 г. № 5н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности" 2. Письмо Министерства финансов РФ от 05.09.2005 г. № 2-7.1-01/2.4-250 "Разъяснения об особенностях представления отчетности об исполнении федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета в Федеральное казначейство" 3. Приказ Министерства финансов РФ от 20.12.2004 г. № 118н "О сроках представления сводной квартальной и годовой бухгалтерской отчетности об исполнении смет доходов и расходов главных распорядителей и иных получателей средств федерального бюджета, получающих финансирование из федерального бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета за 2004-2005 годы" 4. Указания о порядке применения бюджетной классификации РФ, утвержденные Приказом Министерства финансов РФ № 114н от 10.12.2004 г. Решение Правительства РФ от 25.11.2004 г. № 45
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Приказ Министерства финансов РФ от 24.08.2007 г. № 72н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". 2. Приказ Министерства финансов РФ от 24.08.2007 г. № 74н "Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации" 3. Письмо Федерального казначейства от 25.01.2008 г. № 42-2.4-06/8 4. Письмо Минфина от 11.04.2008 г. № 02-14-07/1046
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Приказ Министерства финансов РФ от 13.11.2008 г. № 128н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" 2. Приказ Министерства финансов РФ от 25.12.2008 г. № 145н "Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации" 3. Письмо Федерального казначейства от 25.01.2008 г. № 42-2.4-06/8 4. Письмо Министерства финансов РФ от 11.04.2008 г. № 02-14-07/1046 5. Письмо Министерства финансов РФ от 19.05.2009 г. № 02-03-09/2042 6. Письмо Федерального казначейства РФ от 30.12.2008 г. № 42-7.1-15/2.4-630 "Об особенностях составления и представления годовой отчетности об исполнении федерального бюджета главными распорядителями средств бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета за 2008 год"

стерства образования и науки Российской Федерации;

- сроки окончания действия расходных обязательств;
- изменения в системе оплаты труда;
- изменения в Налоговом кодексе Российской Федерации и др.

Таким образом, предлагаемая информационная система проведения мониторинга нормативно-правовой базы бюджетного финансирования науки и образования в рамках бюджетного процесса в целом будет базироваться на следующем регламенте.

1. Этап планирования

1.а) Постановления / Распоряжения Правительства РФ (О системе оплаты труда в бюджетных организациях; О переподчинении организаций получателей средств бюджета и т.п.). Источником информации выступает сайт Правительства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: сведения о численности, затраты на оплату труда служащих и т.д. Периодичность: в течение года.

1.б) Приказы / Письма Минфина РФ (О порядке планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета). Источником информации выступает сайт Минфина РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: обоснование бюджетных ассигнований; реестры расходных обязательств и т.д. Периодичность: в период подготовки проекта бюджета.

1.в) Методические рекомендации Минфина РФ (по учету отраслевых (ведомственных) особенностей планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета и т.п.). Источником информации выступает сайт Минфина РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: обоснование бюджетных ассигнований; реестры расходных обязательств; предложения по распределению бюджетных ассигнований на плановый период; сведения о численности; сведения о взносах в международные организации и т.д. Периодичность: в период подготовки проекта бюджета.

1.г) Приказы / Письма / Методические указания Минобрнауки РФ (Об особенностях планирования федерального бюджета в сфере науки и образования и т.п.). Источником информации выступает сайт Минобрнауки РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: обоснование бюджетных ассигнований; реестры расходных обязательств; предложения по распределению бюджетных ассигнований на плановый период; заявки на финансирование; сведения о численности; сведения о взно-

сах в международные организации; и т.д. Периодичность: в период подготовки проекта бюджета.

2. Этап исполнения

2.а) Постановления / Распоряжения Правительства РФ (О мерах по повышению результативности бюджетных расходов; О Переподчинении организаций получателей средств бюджета). Источником информации выступает сайт Правительства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: предоставление данных по грантам при формировании проекта распределений в электронном виде. Периодичность: в течение года.

2.б) Приказы / Письма Минфина РФ (Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации; О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации; О составлении и предоставлении Сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности). Источником информации выступает сайт Минфина РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: бюджетные сметы доходов и расходов; сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности; информация об исполнении росписи расходов федерального бюджета и остатках средств на лицевых счетах; о фактических и плановых показателях контрактации от контрактлируемых лимитов бюджетных обязательств. Периодичность: в течение года.

2.в) Методические рекомендации Минфина РФ (по применению классификации операций сектора государственного управления). Источником информации выступает сайт Минфина РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: бюджетные сметы доходов и расходов; сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности и т.п. Периодичность: в течение года.

2.г) Приказы, Письма Федерального казначейства (Об осуществлении федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами полученными от приносящей доход деятельности). Источником информации выступает сайт Федерального казначейства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: бюджетные сметы доходов и расходов; сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности; информация по прочим безвозмездным поступлениям, зачисляемым на лицевые счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; информация о кассовом поступлении доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в струк-

туре генеральных разрешений. Периодичность: в течение года.

2.д) Приказы / Письма Минобрнауки РФ (Об информации по исполнению смет расходов и доходов по приносящей доход деятельности; Информация о фактических и плановых показателях контрактации от контрактируемых лимитов бюджетных обязательств). Источником информации выступает сайт Минобрнауки РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: бюджетные сметы доходов и расходов; сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности; информация об исполнении росписи расходов федерального бюджета и остатках средств на лицевых счетах; о фактических и плановых показателях контрактации от контрактируемых лимитов бюджетных обязательств. Периодичность: в течение года.

2.е) Требования Федерального казначейства к форматам передачи данных (Требования к форматам текстовых файлов, используемых при информационном взаимодействии между органами Федерального казначейства и участниками бюджетного процесса). Источником информации выступает сайт Федерального казначейства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности. Периодичность: 1 раз в квартал.

3. Этап отчетности.

3.а) Постановления / Распоряжения Правительства РФ (О переоценке стоимости основных средств и нематериальных активов, находящихся в оперативном управлении бюджетных учреждений). Источником информации выступает сайт Правительства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: 0503130; 0503168. Периодичность: в течение года.

3.б) Приказы / Письма Минфина РФ (Об утверждении Инструкции по бюджетному учету; О порядке отражения в бюджетном учете операций; О порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации). Источником информации выступает сайт Минфина РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: все формы бюджетной отчетности. Периодичность: за 1 месяц до отчетного периода.

3.в) Приказы, Письма Федерального казначейства (О сроках представления бюджетной отчетности; О порядке отражения в бюджетном учете операций; Об утверждении Особенности формирования бюджетной отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета; О внесении изменений в нормативно правовые акты по бухгалтерскому учету; О Решениях по итогам Всерос-

сийских совещаний по вопросам бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности). Источником информации выступает сайт Федерального казначейства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: все формы бюджетной отчетности. Периодичность: за 1 месяц до отчетного периода.

3.г) Методические рекомендации Федерального казначейства (О составлении пояснительной заявки к бюджетной отчетности; Об отдельных вопросах составления бюджетной отчетности; О контрольных соотношениях для показателей форм бюджетной отчетности). Источником информации выступает сайт Федерального казначейства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: все формы бюджетной отчетности. Периодичность: за 1 месяц до отчетного периода.

3.д) Требования Федерального казначейства к форматам передачи данных (требования к форматам передачи данных бюджетной отчетности) Источником информации выступает сайт Федерального казначейства РФ. Формы взаимодействия, изменяемые соответствующим нормативным документом: все формы бюджетной отчетности. Периодичность: за 2 недели до отчетного периода.

По мере публикации нормативно-правовых документов в соответствующие информационные системы мониторинга должны вноситься данные:

- о федеральном бюджете по субъекту бюджетного планирования;
- об изменении федерального бюджета;
- о кассовом исполнении федерального бюджета;
- о бюджетных ассигнованиях на текущий год и плановый период.

Предлагаемый регламент мониторинга основан на применении набора справочных таблиц, связанных между собой, что обеспечивает возможность доступа к сведениям таблиц по заданным входным данным и служит основой для дальнейшей автоматизации регламента.

Практической основой разработанного регламента являются результаты авторских исследований. Представленный мониторинг позволяет получить динамичную характеристику различных участков бюджетного процесса в системе финансирования науки и образования по степени изменений в нормативных требованиях по их реализации.

¹ Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации: Указ Президента РФ от 4 марта 2010 г. □ 271. URL: [//www.garant.ru/hotlaw/federal/233777](http://www.garant.ru/hotlaw/federal/233777).

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010- 2012 гг. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2009/05/25/1400_type63373_216772.shtml.