

УДК 336.5

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН)**

Алиев О.М.

*ФГБОУ ВО Филиал Дагестанского государственного университета в г. Хасавюрте,
e-mail: oaom666@mail.ru*

В статье отмечено, что одной из главных задач на современном этапе совершенствования управления общественными финансами стоит необходимость повышения эффективности бюджетных расходов. При этом составляя и исполняя бюджет участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием оптимального объема средств. Показано, что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в Республике Дагестан имеет свои особенности, и что ключевыми направлениями стало применение в бюджетном процессе некоторых его базовых инструментов. В результате анализа применения БОР в Омской, Вологодской, Сахалинской областях, а также в Республике Дагестан выявлены характерные проблемы внедрения основных инструментов БОР. Внедрение новых инструментов БОР влечет за собой кардинальное увеличение документооборота. Показано, что этот вопрос успешно решен в Республике Дагестан, где с помощью комплексной автоматизированной системы «БИС-СБОР», удалось достичь сокращения трудовых затрат и унификации схемы планирования для бюджетов всех уровней. Предложены рекомендации, которые должны способствовать ускорению и повышению эффективности процесса внедрения принципов БОР.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, методы бюджетирования, бюджетное планирование, инструменты БОР, целевые программы

**MODERN PROBLEMS AND TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF BUDGETING
IN THE REGION (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN)**

Aliyev O.M.

Branch of the Dagestan state university in Khasavyurt, e-mail: oaom666@mail.ru

In article it is noted that one of the main tasks at the present stage of improvement of management of public finance is costed by need of increase of efficiency of the budgetary expenses. At the same time making and executing the budget participants of the budgetary process have to proceed from need of achievement of the set results with use of optimum volume of means. It is shown that introduction of the budgeting focused on result (BOR) in the Republic of Dagestan has the features and that application in the budgetary process of some of its basic tools became the key directions. As a result of the analysis of application BOR in Omsk, Vologda, Sakhalin regions, and also in the Republic of Dagestan characteristic problems of introduction of the main tools BOR are revealed. Introduction of new tools BOR involves cardinal increase in document flow. It is shown that this issue is successfully resolved in the Republic of Dagestan where by means of the complex automated BIS-SBOR system, it was succeeded to reach reduction of labor expenses and standardization of the scheme of planning for budgets of all levels recommendations which have to promote acceleration and increase of efficiency of process of introduction of the principles BOR Are offered.

Keywords: efficiency of the budgetary expenses, budgeting methods, budget planning, tools BOR, target programs

Сегодня, когда Президентом и Правительством РФ одной из главных задач в области совершенствования управления общественными финансами названо повышение качества бюджетных услуг, предоставляемых населению, не вызывает сомнений необходимость увеличения эффективности бюджетных расходов, в том числе применение методов бюджетирования. По результатам анализа практики применения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) в РД выявлены характерные проблемы, а также сформулированы некоторые общие рекомендации для региона, начинающего внедрять в практику управления финансами принципы БОР.

Одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип эффективности

и экономности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием оптимального объема средств [1].

В связи с этим, необходимость внедрения в практику бюджетного планирования БОР неоднократно подчеркивалась в основных программных документах страны (первые из них датированы еще 2000 г.). Однако, реальные шаги по реализации принципа эффективного расходования государственных средств были осуществлены Правительством РФ только, когда было принято постановление от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повы-

шению результативности бюджетных расходов», ставшее отправной точкой в регулировании процедуры внедрения БОР в практику финансового среднесрочного планирования [2].

Среди внедряемых в последние годы управленческих новаций БОР можно отнести к наиболее неоднозначным. БОР определяется как система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Внедрение БОР в РД имеет свои особенности, однако ключевыми направлениями стало применение в бюджетном процессе некоторых базовых инструментов:

- системы учета потребностей в предоставляемых бюджетных услугах;
- реестра расходных обязательств субъекта РФ;
- докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД);
- процедур формирования, утверждения, реализации и прекращения ведомственных целевых программ (ВЦП);
- среднесрочного финансового планирования.

Мы проанализировали практику внедрения БОР в регионах, повысивших на базе данного метода качество управления общественными финансами: Омской, Вологодской, Сахалинской областях, а также в Республике Дагестан. В результате анализа можно выделить следующие особенности внедрения основных инструментов БОР в указанных субъектах РФ:

Система учета потребностей в предоставляемых бюджетных услугах

Принципиальное отличие при формировании системы учета потребностей в предоставляемых бюджетных услугах заключается в методике, применяемой различными субъектами. Если в РД эта система формируется на основе данных социологических опросов населения, то в Вологодской области – на основе процессного подхода к управлению. В Сахалинской, Омской областях государственные услуги и их региональные государственные стандарты утверждаются нормативными правовыми актами отраслевых министерств и ведомств области [3].

Реестр расходных обязательств субъекта РФ

Вопросы формирования реестров расходных обязательств субъектов РФ в настоящее время урегулированы в большинстве

регионов России. Однако практика утверждения самих реестров в настоящее время наблюдается лишь в небольшом количестве субъектов. В частности, из исследуемых регионов реестры утверждаются лишь в Республике Дагестан.

В зависимости от субъекта РФ различается также форма реестра расходных обязательств. В Омской области она базируется на предложениях, изложенных в указанных Методических рекомендациях субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденных Приказом Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, но к ней добавлена информация о финансовых оценках расходных обязательств. В большинстве же регионов, в том числе Вологодской, Омской, Сахалинской областях, РД форма регионального реестра основана на положении о ведении федерального реестра.

В Омской области реестры составляют органы исполнительной власти субъекта РФ, а их свод осуществляет финансовый орган. Представляется, что данная схема наиболее выгодна, когда при составлении реестра финансовый орган взаимодействует с иными органами исполнительной власти, поскольку позволяют возложить часть ответственности за содержание реестра на указанные органы.

Таким образом, пока в Бюджетном Кодексе РФ не будут прописаны изменения, однозначно характеризующие предназначение реестров расходных обязательств, различные подходы к решению этого вопроса по-прежнему будут иметь место.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности

Во всех рассматриваемых субъектах РФ принимаются меры, направленные на внедрение системы докладов в бюджетный процесс и формирование нормативной правовой базы, регламентирующей их составление и применение. Однако методические рекомендации по составлению докладов в качестве отдельного акта приняты лишь в Республике Дагестан.

Проведенный анализ позволяет выделить следующие недостатки процесса разработки ДРОНДов:

- главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) в большинстве случаев не пользуются методическими рекомендациями, разработанными на федеральном уровне. Прежде всего, речь идет о «Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного

планирования на 2016–2018 гг.» (далее Методические рекомендации), утвержденных совместным письмом Минфина России и Минэкономразвития России (письмо от 27.06.2005 г. № 02-АЛ/2008);

– помимо Методических рекомендаций возможно использование документов, подготовленных соответствующими федеральными министерствами. В процессе внедрения БОР ключевые федеральные министерства подготовили дерево целей, которые не используются региональными ГРБС. Исключение составляет департамент здравоохранения Вологодской области, которое использует дерево целей, разработанное соответствующими федеральными министерствами, что значительно повышает качество подготовленных ими ДРОНДов [4];

– недостаточно качественно осуществляется выбор соответствующих показателей. Типичной ошибкой является выбор показателей, непонятных широкому слою населения, достижение которых зависит не только от деятельности данного субъекта бюджетного планирования (СПБ). Во многих показателях не прослеживается ориентация на конечный результат;

– отсутствие стимулов к достижению запланированных в докладах результатов (например, путем правового закрепления последствий не достижения указанных результатов), а также процедур текущего мониторинга достижения результатов.

Ведомственные целевые программы

В настоящее время правовое регулирование процессов, связанных с разработкой и осуществлением ВЦП, существует во всех рассматриваемых регионах. Республика Дагестан является первым субъектом РФ, который закрепил понятие «ведомственная целевая программа» на законодательном уровне. Кроме понятия ВЦП, закон также определяет еще три вида бюджетных целевых программ – программы социально-экономического развития РД; региональные целевые программы; отраслевые целевые программы. Закон РД вводит понятие «государственный заказчик» для всех бюджетных целевых программ. Согласно закону порядок разработки целевых программ определяется Правительством РД. В большинстве же субъектов РФ внедрены нормы, аналогичные нормам федерального положения.

Среднесрочное финансовое планирование

Практика перспективного финансово-планирования на региональном уровне

идет разными путями, в основе которых определенные финансово-экономические и организационные характеристики. Однако во всех рассматриваемых субъектах сохранена ключевая идея – «скользящая трехлетка».

Учитывая, что опыт составления перспективных финансовых планов на региональном уровне пока незначителен, на начальных этапах представляется более рациональным формирование не трехлетнего бюджета, а комплекса документов – однолетнего бюджета и среднесрочного финансового плана.

Безусловно, внедрение новых инструментов БОР влечет за собой кардинальное увеличение документооборота. Такая ситуация требует продумывания вопросов об автоматизации нового бюджетного процесса. И этот вопрос наиболее успешно решен в Республике Дагестан, где с помощью комплексной автоматизированной системы «БИС-СБОР» и высококвалифицированной работы специалистов, решающих как вопросы автоматизации, так и методологические, организационные, удалось достичь сокращения трудовых затрат и унификации схемы планирования для бюджетов всех уровней, которой сложно добиться другим регионам [5].

Рассматривая изложенный опыт, можно предложить некоторые общие рекомендации, которые будут способствовать ускорению и повышению эффективности процесса внедрения принципов БОР:

– на региональном уровне должна быть сформулирована четкая политическая позиция и обеспечено понимание необходимости внедрения БОР всеми СБП [6];

– важным условием успешной работы является обеспечение координации работы отраслевых департаментов и министерств, которые должны в рабочем порядке согласовывать подходы к решению стоящих перед ними задач [7];

– необходимо нормативно-правовое закрепление инструментов БОР как единой системы, в том числе должно быть обеспечено встраивание инструментов БОР в действующий бюджетный процесс;

– применение информационных технологий для автоматизации новой модели бюджетного процесса, что существенно сократит трудовые затраты на составление и экспертизу документов, требуемых в рамках новой модели бюджетирования;

– проведение мероприятий по повышению квалификации сотрудников органов исполнительной власти. Только четкое понимание специалистами сущности и необ-

ходимости нового бюджетного процесса позволит внедрить эффективно работающие инструменты.

Список литературы

1. Богачева О.В. Международный опыт программно-бюджетирования [Текст] / О.В. Богачева, А.М. Лавров, О.К. Ястребова // Финансы. – 2014. – № 12. – С. 4-14.
2. Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко В.В., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П. Программный бюджет: лучшая практика // Финансовый журнал. – 2013. – № 1.
3. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России: отчет о НИР. Центр фискальной политики при поддержке Агентства международного развития США. – М., 2012.
4. Воронченко Т.В. Методические и практические аспекты процесса бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2015. – № 1.
5. Гаврильева Т.Н. Управление бюджетными расходами в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)). – Якутск, 2009.
6. Алиев О.М. Комплексный подход к развитию инновационного процесса // Вестник Дагестанского государственного университета. – 2012. – № 5. – С. 200–207.
7. Алиев О.М. Стратегическое планирование – состояние и основные решения // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. – 2016. – № 19. – С. 8–13.