

**Леонов С. Н. Соломко М. Н.**  
**S. N. Leonov, M. N. Solomko**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА  
НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РФ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ,  
ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ**

**IMPROVEMENT OF BUDGET PROCESS IN THE FACE OF RESULT-ORIENTED  
BUDGETING AT THE REGIONAL LEVEL**



**Леонов Сергей Николаевич** – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке Института экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук (г. Хабаровск), заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» (Россия, Хабаровск); 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 153; 8(4212) 72-52-30. E-mail: leonov@ecrin.ru.

**Sergey N. Leonov** – Dr of Economics, professor, Deputy Director on Science of Economic Research Institute of the Far Eastern Department of Russian Science Academy, the Head of State and Municipal management Dept. of Khabarovsk State Academy of Economics and Law (Russia, Khabarovsk); 8(4212) 72-52-30. E-mail: leonov@ecrin.ru.

**Соломко Мария Николаевна** – старший преподаватель кафедры финансов ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» (Россия, Хабаровск); 680042, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134; 8(4212) 76-54-53; E-mail: solomko\_m\_n@mail.ru.

**Maria N. Solomko senior** – teacher of Finance Dept of Khabarovsk State Academy of Economics and Law (Russia, Khabarovsk); 8(4212) 76-54-53. E-mail: solomko\_m\_n@mail.ru.

**Аннотация.** Статья посвящена теоретическим аспектам развития бюджетирования, ориентированного на результат, и методическим аспектам его внедрения на региональном уровне. Предложены три модели бюджетного процесса: консервативная, динамическая и инновационная. Разработаны рекомендации по совершенствованию бюджетного процесса для субъектов РФ с консервативной моделью бюджетирования (на примере Хабаровского края).

**Summary.** The article devoted to theoretical aspects of result-oriented budgeting and methodic aspects of its introducing at the regional level. Three models of budgeting, including conservative, dynamic and innovative, are presented. Some recommendations on budget process improvement for regions with conservative budgeting model are elaborated (on the example of Khabarovsk region).

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, бюджетирование, ориентированное на результат, бюджетная реформа, модели бюджетирования.

**Key words:** budget, budget process, result-oriented budgeting, budget reform, budgeting models.

УДК 336.143(043.3)

Повышение эффективности использования бюджетных средств и качества управления общественными финансами относится к числу приоритетных задач финансово-бюджетной политики Российской Федерации на современном этапе. В ходе последовательно осуществляемых на протяжении более 10 лет реформ в РФ была создана правовая база бюджетных отношений, устанавливающая разграничение бюджетных полномочий публично-правовых образований и определяющая единые принципы и подходы к организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, созданы предпосылки для перехода к бюджетированию, ориентированному на результат (далее – БОР).



В российской и зарубежной науке не существует единого подхода к определению сущности БОР. Анализ научных представлений о данной категории позволяет выделить два основных подхода к его трактовке: широкий и узкий. Согласно первому из них, под БОР понимается система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами [4]. В соответствии со вторым подходом БОР определяется как система бюджетного планирования, в которой в том или ином виде существует привязка структуры и объёмов бюджетного финансирования к результатам деятельности органов государственной власти [3].

На наш взгляд, более обоснованной представляется первая позиция. Все стадии бюджетного процесса и виды деятельности, составляющие его содержание, тесно взаимосвязаны и должны методологически соответствовать друг другу. В связи с этим система, в которой на результат ориентированы только отдельные компоненты, не обеспечивает эффективного управления бюджетными средствами и может рассматриваться исключительно как переходное состояние организации бюджетного процесса в период бюджетной реформы.

Переход от бюджетирования, ориентированного на затраты к БОР, обосновывается тем, что последняя модель организации бюджетного процесса позволяет обеспечить наиболее рациональное и эффективное использование ограниченных бюджетных средств и достижение на данной основе социально и экономически значимых результатов. Основные отличия бюджетирования по затратам и БОР с точки зрения методологии и инструментария управления бюджетными средствами представлены в табл. 1. Особенность внедрения БОР в РФ – интенсивный ход реформы, активное заимствование зарубежного опыта (в том числе стран, избравших различные пути развития системы управления по результатам), одновременное внедрения множества инструментов БОР, вовлечение в реформирование органов власти не только федерального, но и регионального уровня, а также органов местного самоуправления.

На современном этапе стимулирование субъектов РФ к активному внедрению БОР осуществляется посредством предоставления на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. В результате реформирования на современном этапе в РФ сформировалась модель бюджетирования, сочетающая признаки БОР и традиционного бюджетирования, ориентированного на затраты. На федеральном уровне создана правовая и методическая база большинства элементов БОР, осуществляется их практическое использование в управлении общественными финансами.

Ситуация на региональном уровне представляется не столь однозначной. По данным проводимого Министерством финансов РФ мониторинга, формирование правового и методического обеспечения БОР на региональном уровне осуществляется низкими темпами [5]. Следствием активного реформирования бюджетного процесса в одних субъектах РФ и сохранения консервативных подходов к управлению бюджетными средствами в других стал рост дифференциации субъектов РФ по качеству управления общественными финансами и степени внедрения БОР.

Необходимо отметить, что несмотря на существование множества классификационных признаков, характеризующих различные модификации моделей бюджетирования и в частности БОР (см. табл. 2), проблема различного уровня внедрения элементов «управления по результатам» в бюджетный процесс в существующих классификациях не отражена.

Полагаем, что для формирования целостной картины, на какой стадии находится развитие системы управления по результатам на региональном уровне, целесообразно проводить оценку состояния правовой базы БОР в субъектах РФ. На основании её результатов предлагается разделить субъектов РФ на три категории по признаку полноты использования элементов БОР и активности реформирования бюджетного процесса.

Сравнительная характеристика БОР и бюджетирования, ориентированного на затраты [4]

Критерий сравнения	БОР	Бюджетирование по затратам
Принцип распределения ресурсов	В зависимости от полученных и прогнозируемых результатов деятельности распорядителей (получателей) бюджетных средств, с учётом приоритетных направлений политики публично-правового образования	Вне зависимости от результатов функционирования, с сохранением исторически сложившихся пропорций, корректируемых исходя из динамики макроэкономических показателей. Слабый уровень корреляции с ориентирами стратегического развития государства (региона, муниципального образования)
Основные методы бюджетного планирования	Программно-целевой подход к планированию, нормативный метод и метод прямого счёта	Метод индексации, нормативный метод (в планировании показателей деятельности бюджетных учреждений)
Практика применения бюджетных программ	Широко используются, приоритет внутриведомственным программам. Высокий уровень методологического и методического обеспечения процесса подготовки, анализа, отбора и мониторинга реализации программ. Интеграция с другими инструментами БОР	Применяются в меньшей степени, при этом преобладают межведомственные программы. Низкий уровень разработки методологической базы составления и оценки программ, отсутствие связи с другими инструментами бюджетирования
Система исполнения бюджета	Разграничение полномочий «кассира» и распорядителя бюджетных средств	Казначейская либо банковская
Методы бюджетного учёта	Наряду с модифицированным кассовым методом широко используется метод начислений	Кассовый (модифицированный кассовый) метод. Ограниченно-модифицированный метод начислений
Приоритеты финансово-бюджетного контроля	Контроль эффективности, мониторинг качества финансового менеджмента	Контроль законности и целевого использования бюджетных средств
Преобладающие формы финансового контроля	Внутренний и внутриведомственный контроль. Аудит эффективности	Внешний контроль. Финансовый аудит
Степень самостоятельности участников бюджетного процесса в области осуществления бюджетных полномочий	Высокая. Главные распорядители наделены широкими полномочиями по правовому и методическому регулированию подведомственной сети	Низкая, действует система жёсткой регламентации



### Классификация моделей БОР [4]

Критерий классификации	Модели БОР
Особенности взаимодействия участников бюджетного процесса и детальность регламентации	<ul style="list-style-type: none"> <li>– «Контрактная» (высокий уровень самостоятельности участников бюджетного процесса, отсутствие жёсткой регламентации, минимальный уровень унификации);</li> <li>– «Административная» (сравнительно более детальная регламентация, система детального контроля на основе комплекса индикаторов)</li> </ul>
Характер результата, оценка которого лежит в основе распределения бюджетных средств	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Бюджетирование, ориентированное на непосредственный результат (объёмные показатели оказания услуг);</li> <li>– Бюджетирование, ориентированное на конечный (социально-экономический) результат (изменение параметров социально-экономического развития)</li> </ul>
«Единица ответственности органов власти (управления)»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сервисная («единица ответственности» – услуга);</li> <li>– Проблемно-ориентированная («единица ответственности» – проблема социально-экономического характера, ведомственного или межведомственного масштаба)</li> </ul>
Временной горизонт	<ul style="list-style-type: none"> <li>– БОР в рамках однолетнего бюджетного цикла;</li> <li>– Среднесрочное БОР;</li> <li>– Долгосрочное БОР</li> </ul>
Уровень внедрения БОР	<ul style="list-style-type: none"> <li>– БОР на уровне публично-правового образования в целом;</li> <li>– БОР на уровне министерств и иных органов власти;</li> <li>– БОР на уровне финансовых органов и органов, осуществляющих кассовое обслуживание исполнения бюджетов</li> </ul>

В частности, предлагается выделить трёх моделей бюджетирования – «консервативной», «динамической» и «инновационной». Отличительными признаками консервативной модели является внедрение инструментов БОР в минимальном объёме, то есть в объёме требований БК РФ. Динамичная модель характеризуется балансом консервативного и инновационного компонентов в организации бюджетного процесса. Признаками инновационной модели является опережающая (по сравнению с другими субъектами РФ и в отдельных случаях – с федеральным центром) разработка методик и внедрение отдельных элементов управления по результатам в бюджетный процесс.

Примером субъекта РФ с преобладанием консервативной составляющей в системе бюджетирования является Хабаровский край. По состоянию на 01 июля 2011 года в крае были утверждены и применялись только те инструменты БОР, использование которых является обязательным в соответствии с требованиями БК РФ. Хабаровский край проводил активное реформирование общественных финансов в 2000-2001 годах и входил в число первых субъектов РФ, получавших субсидии из федерального бюджета на реализацию реформы. Анализ правовой и методической базы организации бюджетного процесса в крае позволил выявить проблемы, типичные для субъектов РФ с консервативной моделью бюджетирования:

- неполнота правовой и методической базы БОР, что обуславливает низкий уровень внедрения инструментов управления бюджетными средствами, ориентированными на результат;

– внутренняя несогласованность бюджетного процесса, проявляющаяся в формальном применении ряда инструментов бюджетирования (реестра расходных обязательств; среднесрочного финансового плана; основных направлений бюджетной политики; государственных заданий на оказание государственных услуг);

– несогласованность социально-экономической и бюджетной политики (что доказывается отсутствием увязки концепций развития сектора государственного управления и направлений и объёмов бюджетных ассигнований);

– низкая доля расходов бюджета, формируемых и осуществляемых в рамках долгосрочных целевых программ;

– отсутствие инструментов стимулирования главных администраторов бюджетных средств к повышению качества осуществляемого ими финансового менеджмента.

Остановимся на отдельных направлениях совершенствования бюджетного процесса в крае, касающихся оптимизации среднесрочного бюджетного планирования и обеспечения эффективности и обоснованности распределения бюджетных ассигнований.

Во-первых, представляется необходимым повышение роли основных направлений бюджетной политики края на очередной год и плановый период в бюджетном процессе. Повысить роль основных направлений бюджетной политики края на очередной финансовый год и плановый период. Это может быть обеспечено посредством придания основным направлениям бюджетной политики края статуса нормативного правового документа (например, постановления Правительства края) и уточнением сроков подготовки документа.

Кроме того, утверждение основных направлений бюджетной политики края в форме нормативного правового акта и его опубликование в средствах массовой информации обеспечивает соблюдение принципа прозрачности (открытости) бюджета, установленного Бюджетным кодексом РФ.

Во-вторых, в условиях перехода к составлению краевого бюджета на трёхлетний период особую значимость приобретает задача по повышению надёжности показателей среднесрочного финансового плана и ответственности участников бюджетного процесса за их реалистичность и исполнение. В качестве одной из возможных мер представляется целесообразным закрепление в действующем порядке составления среднесрочного финансового плана положения, предусматривающего необходимость корректировки его параметров в случае изменения показателей бюджета в ходе рассмотрения проекта бюджета законодательным органом края с целью обеспечения соответствия показателей среднесрочного финансового плана и бюджета на очередной финансовый год.

В-третьих, основой повышения рациональности распределения и использования бюджетных средств, а также заинтересованности главных администраторов средств краевого бюджета в повышении качества управления бюджетными расходами является развитие инструментов конкурсного распределения бюджетных средств. Данная задача, на наш взгляд, включает два аспекта: конкурсное распределение бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств и оценка на предмет результативности и целесообразности расходов, осуществляемых в соответствии с действующими обязательствами.

Анализ порядков конкурсного распределения бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств, утвержденных в указанных субъектах РФ, позволил выявить



следующие подходы, внедрение которых представляется целесообразным в Хабаровском крае:

1. Обеспечение интеграции порядка конкурсного распределения бюджетных ассигнований в цикл бюджетного планирования. Процедуры подготовки обоснований бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств, их первичного анализа, оценки и свода финансовым органом, рассмотрения коллегиальным органом в области бюджетной политики должны быть детально регламентированы и согласованы с основными этапами подготовки проекта бюджета.

2. Чёткость установления критериев, в соответствии с которыми проводится ранжирование и выбор альтернативных вариантов. Наилучшей ситуацией представляется максимально широкое использование количественно выраженных показателей, допустимо применение системы балльных оценок.

3. Наряду с критериями бюджетной, социальной, экономической эффективности и соответствия приоритетам развития публично-правового образования, возможность учета качества финансового менеджмента, осуществляемого главным администратором бюджетных средств. Одним из направлений мониторинга является оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств.

На наш взгляд, предложенные меры, направленные на совершенствование бюджетного процесса, будут содействовать решению наиболее значимых для общественных финансов Хабаровского края проблем.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ: федер. закон от 31.07.98 г. № 145-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
2. Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 01.12.2011).
3. Боровикова, Е. В. Индикаторы результативности в системе среднесрочного бюджетирования / Е. В. Боровикова // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2006. – № 8.
4. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. В 2 т. Т.1 / под общ. ред. А. М. Лаврова. – М.: ЛЕНАРД, 2007.
5. URL: <http://www.minfin.ru/budget/regions> (Дата обращения: 02.12.2011).