

Проблемы внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, в военно-бюджетный процесс

Кэн Закутнев С.Е.

Реформы в сфере государственного управления идут в России уже несколько лет. Это и реформа федеративных отношений, административная и бюджетная реформы, отраслевые реформы и др. Связующим звеном между этими реформами является идея о необходимости внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат (СБОР), в бюджетный процесс. В частности, относительно к процессу планирования, расходования и контроля использования средств федерального бюджета на содержание военной организации государства идеология СБОР заключается в «перестройке» фактической деятельности и сознания органов военного управления, военных бюджетных учреждений с установки «надо потратить деньги» на «надо достичь результата».

Концепция СБОР предполагает переход от планирования расходования бюджетных средств к планированию достижения результата, а осуществлять это следует путем внедрения в систему планирования и исполнения бюджета ряда новых механизмов. Основы реформы бюджетного процесса и внедрения новых механизмов были закреплены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249. Кроме того, значительную роль в нормативном регулировании сыграла новая редакция Бюджетного кодекса РФ, закрепившая ряд норм, ориентированных на внедрение СБОР.

В последнее время к механизмам СБОР относятся следующие инструменты:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности;
- целевые программы (ведомственные, федеральные, региональные, муниципальные, долгосрочные);
- реестр расходных обязательств;
- обоснование бюджетных ассигнований;
- государственное (муниципальное) задание;
- трехлетний бюджет;

- стандартизация (регламентация) государственных услуг и функций;
- мониторинг финансового менеджмента.

Указанные инструменты призваны изменить схему организации бюджетного процесса таким образом, чтобы планирование, исполнение и контроль бюджетных средств осуществлялись исходя из необходимости формулирования и достижения целей, задач и показателей результата деятельности органов государственного управления (рисунок 1). Большинство из указанных инструментов с той или иной степенью детализации регламентируются федеральным законодательством.

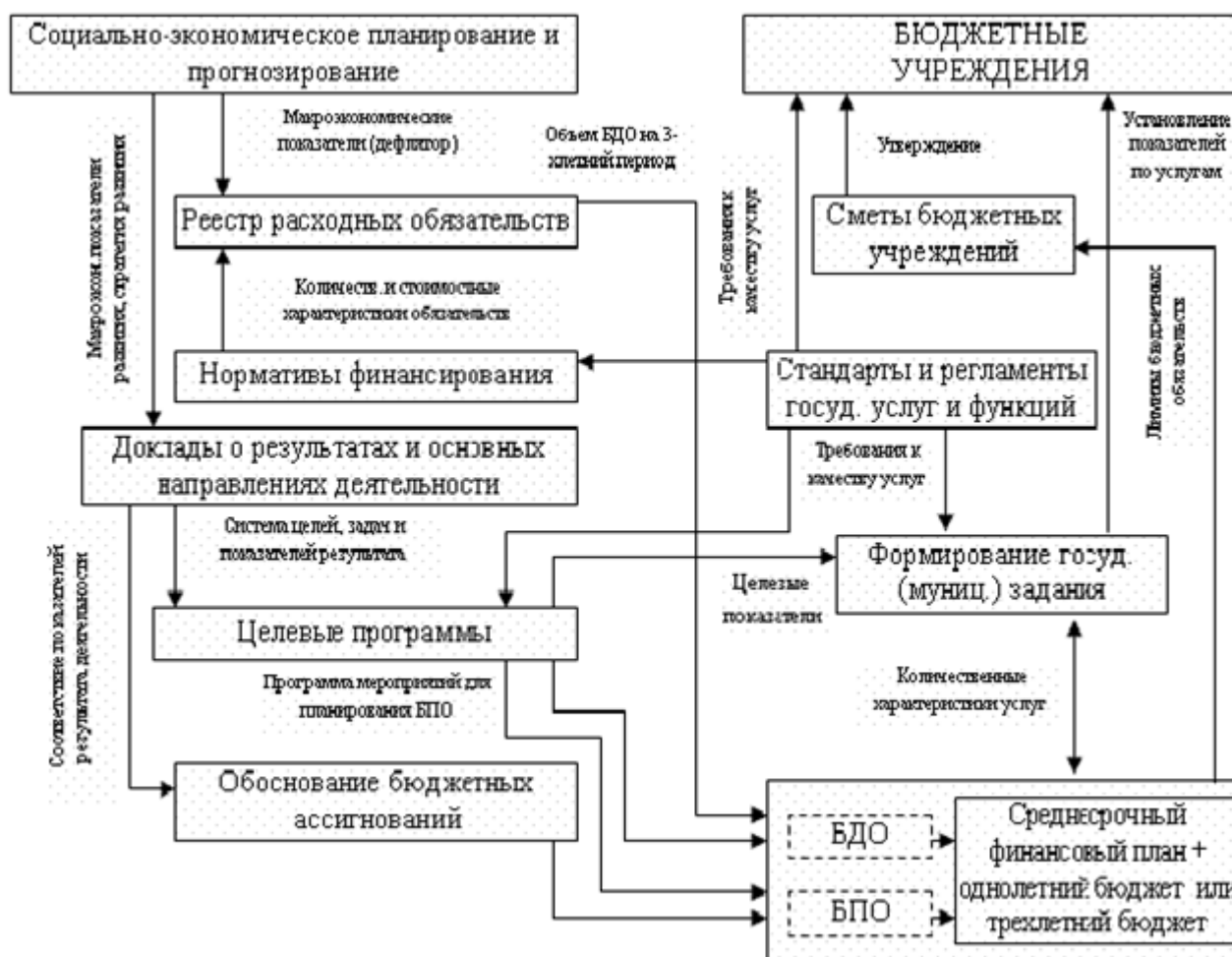


Рисунок 1 – Организация бюджетного процесса с применением механизмов СБОР

Прошедшие несколько лет внедрения СБОР в военно-бюджетный процесс (а работы по внедрению СБОР на федеральном уровне ведутся с 2004 года) показывают, что в настоящее время существует ряд системных проблем, решение которых требует дополнительного внимания. Среди них:

- низкая мотивация органов военного управления, военных бюджетных учреждений (все нововведения воспринимаются как дополнительная работа, ценность и полезность которой неочевидна в краткосрочной перспективе);
- недостаточное понимание органами военного управления, военными бюджетными учреждениями процедурных вопросов внедрения СБОР (на федеральном уровне есть множество инструментов, однако их причастность к СБОР не всегда прописана, а скорость разработки нормативных актов нередко сказывается на качестве);
- отсутствие систематизированного аналитического обзора уже существующего практического опыта внедрения СБОР;
- непонимание системы встраивания нового инструментария в действующий бюджетный процесс.

Указанные проблемы отражаются на качестве внедрения СБОР в силовых министерствах и ведомствах. В результате органы военного управления находятся в замешательстве по поводу того, что же надо делать, чтобы внедрить СБОР, что это за множество инструментов, как они между собой взаимосвязаны. Один из самых распространенных вопросов: «а зачем нам внедрять СБОР, что оно нам даст?» Простейшим и заученным ответом является: «внедрение СБОР позволяет повысить эффективность бюджетных расходов». Но такой «краткий» ответ можно воспринимать лишь как лозунг. К сожалению, нередко повышение эффективности и оптимизация рассматриваются исключительно как сокращение расходов, и порой бывает очень сложно доказать, что это не так. Оптимизация предполагает, что новое распределение того же объема расходов повлечет за собой достижение лучшего результата. При этом снижение расходуемых средств при сохранении нужного результата возможно в том случае, если изначально общий объем ресурсов превышал потребность, но такое встречается крайне редко.

Что делать министерствам и ведомствам, чтобы получить все те бонусы, которые дает внедрение СБОР? Первое и самое важное – выражение политической воли, то есть необходимость, актуальность, повсеместность и обязательность внедрения СБОР должна быть озвучена на самом высоком уровне. Во-вторых, формирование

общего видения реформы для обеспечения всех заинтересованных сторон полной информацией о том, что, как и в каком порядке планируется внедрять. В-третьих, разработка должной нормативной правовой базы внедрения СБОР, то есть целого комплекса нормативных актов, которые обеспечат функционирование новой системы. Во многих случаях в федеральном законодательстве закреплены лишь общие нормы, тогда как детализация процедур и условий применения большинства инструментов закрепляется в ведомственных документах. Четвертое – апробирование новых инструментов, для чего необходимо выбрать небольшой круг органов военного управления (военных бюджетных учреждений) для «пилотного внедрения». Выбор таких органов можно осуществлять по желанию, по степени готовности, по степени понимания, по степени проблемности решаемых ведомством (учреждением) задач. Наконец, по результатам проводимого «пилотного внедрения» следует доработать нормативные правовые акты и обеспечить их распространение на остальные органы военного управления и военные бюджетные учреждения.

Дальнейшая работа должна быть направлена на то, чтобы полностью отказаться от старых механизмов планирования, исполнения и контроля бюджета в пользу новых инструментов. При этом следует отметить, что если раньше речь шла о задействовании в процессе реформирования только главных распорядителей (распорядителей) средств федерального бюджета, то сегодня данная реформа уже спустилась и к бюджетным учреждениям, например, в виде получения государственных (муниципальных) заданий на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, для всех уровней бюджетной системы действуют общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений (приказ Минфина от 20 ноября 2007 г. № 112н), а также Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (утверждена приказом Минфина 13 ноября 2008 г. № 128н).

Нельзя не согласиться с тем, что говорить сейчас об активном внедрении СБОР в военных бюджетных учреждениях было бы необоснованно и преждевременно. Вместе с тем необходимо отметить, что непонимание руководителями и со-

трудниками военных бюджетных учреждений основных идей и конкретных мероприятий проводимой реформы сказывается на системе планирования, исполнения и контроля в этих учреждениях, которая тесно связана с общей системой бюджетного регулирования в министерстве (ведомстве).

Установление взаимосвязи между производимыми расходами и получаемыми результатами позволяет оценивать эффективность данных расходов и в конечном итоге должно приводить к разработке и реализации мер по ее повышению. Учитывая, что от деятельности подведомственных учреждений напрямую зависят и результаты работы органов военного управления в целом, весьма вероятно, что при расширении применения механизмов СБОР характер взаимодействия министерства с подведомственными ему учреждениями неизбежно будет претерпевать изменения.

Министерство при разработке собственных планов по достижению результатов будет устанавливать задания по оказанию услуг подведомственными учреждениями. Требования к объему оказания услуг должны формулироваться в государственном (муниципальном) задании. Иными словами, министерство не ограничится предоставлением средств на реализацию функций учреждений, а будет требовать от использования этих денег абсолютно конкретный, количественно измеримый результат. Более того, деятельность бюджетных учреждений во многом будет обуславливаться стандартами оказания государственных услуг, в которых будут сформулированы требования к их качеству.

Кроме того, при поиске путей увеличения эффективности расходования бюджетных средств министерство в том числе должно будет оценивать эффективность бюджетных расходов подведомственной бюджетной сети, что скажется на показателях государственных заданий. То есть орган военного управления может потребовать от военного бюджетного учреждения оказания большего объема услуг за тот же объем ассигнований (или тот же объем услуг за меньший объем средств). Это только пример. На практике существует множество путей повышения эффективности расходов, но все они сводятся к одному – удешевлению единицы результата. В этой связи военным бюджетным учреждениям рано или поздно потребуется проводить собственный анализ эффективности расходования бюджетных средств и искать пути

ее повышения, чтобы удовлетворять возрастающим требованиям со стороны органов военного управления.

Имеется еще один существенный момент, о котором нельзя умолчать. При внедрении механизмов СБОР неизбежно возникает вопрос о путях достижения намеченных результатов при минимальных затратах. При проведении данной работы с высокой вероятностью встает вопрос об эффективности действующей структуры бюджетных учреждений. Зачастую выявляются избыточные и дублирующие функции различных бюджетных учреждений. В результате внедрение механизмов СБОР стимулирует проведение реструктуризации сети государственных учреждений с целью формирования их оптимального состава.

Список использованных источников:

1. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена решением Президента РФ от 23.11.95 № пр-1694).
2. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р.
3. Концепция Единого информационного пространства Вооруженных Сил Российской Федерации, Утверждена начальником ГШ ВС РФ 16 декабря 2004 г.
4. Концепция создания и оснащения базовыми информационными защищенными компьютерными технологиями (БИЗКТ) ВС РФ» (утверждена 6.10.2001 г., начальником Генерального штаба ВС РФ – первым заместителем Министра обороны РФ).
5. Межведомственная координационная программа развития защищенных информационных технологий в интересах создания и модернизации автоматизированных систем военного и специального назначения на период 2004-2016 годы».