

М. А. Романюк

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В данной статье определены основные направления совершенствования бюджетного финансирования в сфере правоохранительной деятельности. Сделаны методические исследования попытки перехода от линейного бюджетирования финансов к бюджетированию, ориентированному на результат (программно-целевой метод). При переходе на технологию бюджетирования, ориентированного на результаты, ключевым фактором является требование по обеспечению прозрачности бюджета и открытости информации о результатах.

В экономической литературе отличаются различные точки зрения сущности понятия бюджетирования. По нашему мнению, бюджетирование – планирование

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИН

и разработка бюджетного финансирования, предоставляемого в безвозвратном порядке юридическим лицам, в том числе и бюджетным организациям, из бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов средств для полного или частичного покрытия расходов.

В Республике Беларусь бюджетирование осуществляется двумя методами: линейным, который является преобладающим, и ориентированным на результат.

При линейном методе планируется распределение затрат по экономической классификации расходов. Линейное бюджетирование является традиционным и наиболее простым вариантом, при котором расходы бюджета увязываются в соответствие с поступающими доходами. При этом учетные документы в данном случае практически не содержат информацию о целях, которые должны быть достигнуты в ходе финансирования тех или иных государственных расходов. Как правило, обоснование расходов делится по функциональной, экономической и ведомственной классификации по видам затрат и контролю за их целевым использованием. В настоящее время линейный метод в Республике Беларусь занимает более 70 % консолидированного бюджета.

Функциональная классификация расходов бюджета является группировкой расходов, отражающей направление средств бюджета на выполнение функций государства. Первым уровнем функциональной классификации расходов бюджета являются разделы, определяющие расходование средств бюджета на выполнение функций государства. Вторым уровнем функциональной классификации расходов бюджета являются подразделы, конкретизирующие направление средств бюджета на выполнение функций государства в пределах разделов.

Ведомственная классификация расходов состоит из одного уровня. При утверждении ведомственных классификаций расходов соответствующего местного бюджета учитывается, что постоянным распорядителям средств каждого из местных бюджетов присваиваются коды глав, соответствующие аналогичным постоянным распорядителям средств республиканского бюджета.

Экономическая классификация расходов бюджета показывает те виды финансовых операций, с помощью которых государство выполняет свои функции как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими странами. Экономическая классификация расходов бюджета состоит из четырех уровней: текущие расходы и расходы капитального характера; закупки товаров и оплата услуг, обслуживание государственного долга, текущие бюджетные трансферты, капитальные вложения в основные средства, создание государственных запасов и резервов, приобретение земли и нематериальных активов, капитальные бюджетные трансферты; заработная плата рабочих и служащих, приобретение оборудования и предметов длительного пользования, предоставление бюджетных кредитов, ссуд, займов внутри страны и другие [1].

Традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета, ориентированные на имеющиеся ресурсы, практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета или недостаточно высокого качества бюджетных (государственных) услуг. В отличие от преобладающего в настоящее время линейного (постатейного) бюджетирования использование бюджетирования, ориентированного на результат (или программно-целевого метода планирования бюджетных расходов) исходит из необходимости направления государственных денежных средств на достижение общественно значимых, как правило, количественно измеряемых результатов деятельности администраторов (главных распорядителей, распорядителей и получателей) бюджетных средств с одновременным мониторингом достижения намеченных целей и результатов. Использование указанного метода планирования бюджетных расходов призвано также обеспечить качество внутриведомственных процедур бюджетного планирования (бюджетирования) и финансового менеджмента.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой

планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами. БОР предлагает переход от линейного метода (постатейного) формирования расходов бюджета к финансированию по программно-целевому методу, предусматривающему классификацию расходов бюджета по программам, в которых определены цели и запланированы результаты.

БОР смещает акцент с ресурсов (например, расходных статей, таких как заработная плата, коммунальные платежи и т. п.) к мероприятиям и достижениям, что является характерным отличием от других методов бюджетирования. Бюджетирование, ориентированное на результат, является составной частью реформ в сфере управления государственными расходами. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов не по видам затрат, а по стратегическим целям;
- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
- контроль над издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
- сопоставление услуг с точки зрения их качества с подобными услугами в других странах, регионах и городах;
- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;
- учет последствий принимаемых решений по объему и структуре расходных статей бюджетов [2].

В концепции БОР изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления. На них возлагается ответственность, в первую очередь, за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств. Распорядители бюджетных средств и бюджетораспорядители получают большую свободу в использовании средств в рамках выполняемых программ для повышения эффективности, т.е. для максимизации результатов относительно затрат, или минимизации затрат относительно результатов. При БОР распорядители бюджетных средств имеют полномочия по частичному перераспределению ресурсов между программами, а также право в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов.

Зарубежный опыт свидетельствует о существовании двух возможных вариантов перехода к бюджетному процессу, построенному на программно-целевых принципах.

Первый вариант состоит в поэтапном внедрении элементов программно-целевых принципов в бюджетный процесс всех его участников (прежде всего министерств и ведомств). Второй вариант предполагает: выбор нескольких пилотных министерств, в которых все основные элементы программно-целевого бюджетирования внедряются одновременно; анализ полученных результатов; корректировку первоначальных планов реформ; распространение скорректированных планов на остальные министерства и ведомства [3].

Инструментами БОР являются: долгосрочные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств, ведомственные целевые программы.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, началось не так давно. Удельный вес программно-целевого бюджетирования составлял не более 24 %. Программная классификация расходов группирует расходы бюджета по бюджетным программам и подпрограммам таким образом, устанавливая возможность составлять бюджеты всех уровней по программно-целевому методу. Программная классификация является единой и используется при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, а также, при необходимости, при составлении смет доходов и расходов внебюджетных средств бюджетных организаций и отчетности по ним.

Рассмотрим внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в правоохранительной деятельности.

Правоохранительная деятельность – вид государственной деятельности, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путём применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

Выбор сферы правоохранительной деятельности является не случайным. Ниже представлена структура расходов консолидированного бюджета за 2015–2018 годы (таблица 1).

Таблица 1 – Структура расходов консолидированного бюджета за 2015-2018 гг.

Функциональная классификация расходов	В процентах			
	2015	2016	2017	2018
Общегосударственная деятельность	25,1	25,3	27,9	29,3
Национальная оборона	3,7	3,8	3,4	3,5
Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	6,4	6,2	6,8	6,9
Национальная экономика	15,5	15,6	13,7	11,9
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,3	0,3
Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство	6,4	5,6	3,8	3,8
Здравоохранение	14,0	14,5	14,7	15,0
Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации	3,1	3,2	3,3	3,3
Образование	16,7	16,8	17,4	17,5
Социальная политика	8,7	8,9	8,7	8,5
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: источник [4].

Из данных таблицы следует, что доля расходов на правоохранительную деятельность составляет за анализируемый период от 6,2 до 6,9 % в общих расходах. При финансировании правоохранительной деятельности используется в основном линейный метод, но при этом эффективность этой сферы желает находиться на более высоком уровне.

Как раз здесь для решения этой проблемы можно использовать механизм БОР. Условно выделим этапы внедрения такого механизма:

- разработка программы с целевыми ориентирами (для правоохранительной деятельности может быть разработана государственная программа о реструктуризации МВД на период 10 лет с возможностью ее корректировки каждые 2 года. В этой программе особое внимание следует уделить ее целям);

- построение механизма оптимального финансирования этой программы;
- распределение ответственности и обязанностей участников процесса;

- отчетность и контроль за программой;
- корректировка программы в случае объективной необходимости;
- завершение программы с подготовкой выводов и предложений по дальнейшему развитию отрасли.

Показатели эффективности характеризуют объем выполненной работы по отношению к объему использованных ресурсов. Часто эти показатели представляют собой величину затрат на единицу оказанной услуги [5].

Таковыми показателями эффективности правоохранительной деятельности могут быть:

- максимальное снижение преступности при заданном бюджете расходов на защиту порядка;
- регистрация и учет сообщений о преступлениях;
- профилактика, предотвращение и пресечение преступлений;
- общее число поступивших дел, темп роста;
- показатели законности и обоснованности решений судов (количество отмененных и измененных решений в кассационном и надзорном порядке);
- общий уровень материальных взысканий с выделением возмещения ущерба от преступлений в стадии исполнения судебных решений, взыскания судебных штрафов;
- оперативность исполнения судебных решений – сроки их исполнения, остатки неисполненных документов;
- состояние судимости (уровень, темпы роста, структура судимости);
- оперативность судебного разбирательства (нарушение процессуальных сроков);
- среднее количество дел, приходящихся на одного судью;
- средний срок, необходимый для завершения одного уголовного дела;
- средняя стоимость рассмотрения дела;
- сведения о количестве заключенных в расчете на одного сотрудника учреждения и отдельно на одного охранника этого учреждения;
- число лиц, освобождаемых условно-досрочно и другие.

Существующая системы финансирования правоохранительной деятельности свидетельствует о её недостатках, которые оказывают негативное воздействие на весь механизм финансового обеспечения органов правопорядка, в частности, обеспечение целевого и рационального использования выделенных денежных средств.

При переходе на технологию бюджетирования, ориентированного на результаты, ключевым фактором является требование по обеспечению прозрачности бюджета и открытости информации о результатах. В этой связи, необходимо на законодательном уровне четко прописать эти требования, а также сформировать методические рекомендации по обеспечению открытости бюджета, в том числе требования к построению информационных порталов финансовых органов и форме представления информации и организации взаимодействия с населением.

Литература

1 О бюджетной классификации Республики Беларусь: постановл. М-ва финансов Респ. Беларусь от 31.12.2008 № 208: с изм. и доп. // М-во финансов Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act>. – Дата доступа: 05.04.2018.

2 Внедрение в Республике Беларусь бюджетирования, ориентированного на результат: разработка методологии подготовки и реализации пилотного проекта [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_budgeting.pdf. – Дата доступа: 05.04.2018.

3 Дехтеренок, Т. От управления расходами – к прогнозированию результатов / Т. Дехтеренок // Финансы. Учет. Аудит. – 2014. – №7. – С. 15–17.

4 Бюджет Республики Беларусь для граждан на 2018 год [Электронный ресурс] / М-во финансов Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/budget2018.pdf>. – Дата доступа: 05.04.2018.

5 Макашина, О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат / О. В. Макашина // Вестник ИГЭУ. – 2008. – № 1. – С. 1–5.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ