УДК 336.143
ББК 65.261.5

Э.В. Баирова

РОЛЬ РЕЕСТРА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Рассматриваются цели и задачи организации рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов. С целью учета расходных обязательств и определения необходимого объема средств бюджета, необходимых для их исполнения, ведется реестр расходных обязательств.

Ключевые слова: расходы бюджета, реестр расходных обязательств.

E.V. Bairova

ROLE OF EXPENDITURE OBLIGATIONS REGISTER IN INCREASING REGIONAL BUDGET EXPENSES MANAGEMENT EFFICIENCY

The author considers purposes and tasks of organizing rational and efficient budget funds expenditure. To record expenditure obligations and determine the appropriate amount of budget funds it is necessary to keep the expenditure obligations register.

Keywords: budget expenses, expenditure obligations register.

Региональные бюджеты играют определяющую роль в реализации общей социально-экономической политики, проводимой Правительством Российской Федерации в рамках отдельно взятого региона, и являются основной финансовой базой функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Повышение эффективности управления расходами регионального бюджета неразрывно связано с финансовой устойчивостью региона. Необходимость перехода к новой практике управления расходами обосновывалась почти во всех Бюджетных Посланиях Президента РФ, начиная с 2000 г. С 2005 г. Бюджетные Послания Президента РФ содержат конкретные задачи, способствующие переходу к практике «управления по результатам» в рамках проводимых комплексных реформ в соответствии с принятым постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249, утвердившего Концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг. [2].

Таким образом, в 2000–2009 гг. одна из самых актуальных тем в сфере государственных финансов — реформирование бюджетного процесса, которое предполагало эффективное и рациональное использование бюджетных средств не только при разработке стратегических государственных программ, но и в первую очередь при их реализации участниками бюджетного процесса. Организация рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов необходима в любом современном обществе, поскольку существенно влияет на достижение оптимальных параметров функционирования экономики и решение стоящих перед государством приоритетных задач. Теоретически любое общество стремит-

© Э.В. Баирова, 2011

ИЗВЕСТИЯ ИРКУТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ (Байкальский государственный университет экономики и права)
ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
2011. № 1
http://eizvestia.isea.ru

ся использовать свои ресурсы максимально эффективно. Следовательно, необходимость оценки эффективности расходования бюджета продиктована требованиями общества.

Рост бюджетных ассигнований на образование, социальную политику, культуру, здравоохранение объясняется не только социально-направленной бюджетной политикой, но и разграничением полномо-чий между федеральными и региональными органами государственной власти. В условиях существенных изменений в расходных полномочиях Республики Бурятия Министерство финансов предпринимало максимум усилий для недопущения возникновения социальной напряженности в республике.

В целях оптимизации расходов республиканского бюджета проводилась инвентаризация бюджетной сети в отраслях социальной сферы, были разработаны и утверждены социальные стандарты и нормы расходов на содержание социально-культурной сферы, органов государственной власти и правоохранительных органов. Следующим значительным шагом в области оптимизации расходов стало формирование расходов бюджета в соответствии с расходными Обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Министерством финансов Республики Бурятия при формировании республиканского бюджета, начиная с 2008 г., обеспечено практическое применение реестра расходных обязательств Республики Бу-рятия, с помощью которого более четко определены состав и объемы действующих обязательств.

В рамках вопросов разграничения доходных источников и расходных полномочий актуальной проблемой становится реальность и обоснованность формирования расходной части бюджета, а именно достаточность правового регулирования расходных обязательств на всех уровнях власти.

С целью учета расходных обязательств и определения необходимого объема средств бюджета, необходимых для их исполнения, ведется реестр расходных обязательств. Данные предварительного реестра используются при разработке республиканского бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Уточненный реестр расходных обязательств составляется после принятия закона о республиканском бюджете и нормативных правовых актов, заключения договоров, соглашений, обуславливающих возникновение расходных обязательств, — для отражения в реестре расходных обязательств всех вновь принятых обязательств.

В программе социально-экономического развития Республики Бурятия в области государственных финансов установлен такой индикатор деятельности Правительства Республики Бурятия, как полнота исполнения расходных обязательств Республики Бурятия в размере 100%. Для обеспечения выполнения этого индикатора программными мероприятиями предусмотрены:

– инвентаризация республиканских нормативных правовых актов на предмет соответствия расходных обязательств Республики Бурятия полномочиям органов государственной власти Республики Бурятия;

– приведение расходных обязательств в соответствие с доходами, принятие новых расходных обязательств с учетом возможности их фи-

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ИЗВЕСТИЯ ИРКУТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ (Байкальский государственный университет экономики и права)
2011. № 1
http://eizvestia.isea.ru

нансового обеспечения в рамках приоритетных направлений социально-экономического развития.

Проведенный анализ реестра расходных обязательств Республики Бурятия показывает, что в отдельных случаях наблюдается отклонение от показателя, установленного по индикатору обеспечения расходных обязательств:

1. Объем расходных обязательств согласно нормативным правовым актам и заключенным договорам и соглашениям превышает утвержденные бюджетные ассигнования. Неполнота обеспечения некоторых расходных обязательств связана в основном с тем, что они рассчитаны по государственным минимальным социальным и финансовым нормативам. Здесь требуется внесение изменений (либо отмена) в указанные нормативы или определение бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих расходных обязательств методом отличным от нормативного.

2. Утвержденные бюджетные ассигнования превышают объемы расходных обязательств согласно нормативным правовым актам и заключенным договорам и соглашениям. Кроме того, не учитываются в реестре расходных обязательств расходы, не имеющие правового основания (нет нормативного правого акта, договора и соглашения, предусматривающих возникновение расходных обязательств). По таким расходным обязательствам необходимо обеспечить правовое основание путем разработки и утверждения соответствующих нормативных правовых актов, заключения необходимых договоров и соглашений, устанавливающих расходные обязательства.

Кроме того, при формировании реестра расходных обязательств Республики Бурятия возникают следующие проблемы:

– недостатки в оформлении законодательных и нормативных правовых актов, соглашений, договоров публичного образования, обуславливающих расходные обязательства ввиду отсутствия представлений о содержании расходного обязательства;

– сложность распределения бюджетных расходов по конкретным полномочиям;

– формальный подход к составлению реестра расходных обязательств — исходя из предусматриваемых в бюджете объемов финансирования, а не из существующей правовой базы.

Анализ всего массива законодательных и нормативных правовых актов, договоров и соглашений, которые обуславливают возникновение расходных обязательств (даже на федеральном уровне), говорит о недостаточности определения расходного обязательства, его введения и (или) установления, в некоторых случаях — об отсутствии правил определения объемов финансирования соответствующих бюджетных обязательств.

В большинстве случаев предусмотренные в бюджете расходы распределяются в реестре расходных обязательств, а затем к ним подбираются правовые акты.

В связи с этим, реестр расходных обязательств не выполняет в полной мере свои функции. Реестр расходных обязательств может играть предписанную ему роль только в том случае, если имеется четкое понимание состава правовых актов, соглашений, договоров публичного образования, обуславливающих расходные обязательства.

Нормативное правовое регулирование осуществляется в форме введения и установления расходных обязательств.

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ИЗВЕСТИЯ ИРКУТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ (Байкальский государственный университет экономики и права)
2011. № 1
http://eizvestia.isea.ru

Под введением расходных обязательств понимается определение функций и задач органов публичной власти, требующих осуществления бюджетных расходов, а также общих принципов финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств.

Под установлением расходных обязательств понимается:

– определение целей, направлений, объема, структуры, размеров бюджетных расходов, необходимых для выполнения функций и задач органов публичной власти;

– определение мероприятий, программ и проектов, категорий получателей бюджетных средств, связанных с выполнением органами публичной власти соответствующих задач и функций;

– установление различных нормативов или определение конкретного порядка финансового обеспечения и исполнения установленных расходных обязательств.

Таким образом, введение и установление расходных обязательств предполагает, что по каждому полномочию должны быть приняты законодательные и (или) нормативные правовые акты, устанавливающие следующие обязательные элементы:

– цели и направления расходного обязательства (т.е. «куда, кому и на что» предоставляются средства республиканского бюджета: те нормы и положения, которые прямо указывают на обязанность предоставить тем или иным субъектам средства республиканского бюджета, либо определенные услуги, либо предоставить движимое или недвижимое имущество, либо прямо указывают, что это «является расходным обязательством Республики Бурятия»;

– объемы, структуру и размеры бюджетных расходов, необходимых для решения каждого вопроса, или методики и нормативы, по которым должно рассчитываться соответствующее бюджетное обязательство.

Учитывая, что данные реестра расходных обязательств учитываются при составлении проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год и плановый период, необходимо обеспечить качественное составление и ведение реестра расходных обязательств главного распорядителя средств республиканского бюджета. До начала планирования республиканского бюджета весь пакет нормативных правовых актов по расходным обязательствам должен был быть сформирован.

Для долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, начиная с 2008 г., осуществлен переход на среднесрочное планирование бюджета — был впервые разработан и принят Закон о республиканском бюджете на три года. Переход к среднесрочному бюджетному планированию позволил повысить «целевой» характер бюджетной политики, в большей степени отразить приоритеты социально-экономического развития. При годовом планировании отсутствовала возможность долгосрочного планирования бюджетных ассигнований, что зачастую приводило к затягиванию сроков строительства капитальных объектов и омерт-влению бюджетных средств. С увеличением горизонта бюджетного прогнозирования появилась возможность более точного планирования бюджетных ассигнований. Так, например, строительство новых капитальных объектов теперь возможно будет осуществлять только после завершения предыдущих проектов, с тем, чтобы не распылять бюджетные средства по множеству незавершенных объектов.

По нашему мнению, долгосрочное планирование может стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета,

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ИЗВЕСТИЯ ИРКУТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ (Байкальский государственный университет экономики и права)
2011. № 1
http://eizvestia.isea.ru

выступая в то же время сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов, и способно сыграть важную роль в повышении макроэкономической сбалансированности и качества бюджетной политики в целом.

Список использованной литературы

1. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Bibliography (transliterated)

1. O merakh po povysheniyu rezul'tativnosti byudzhetnykh raskhodov: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 maya 2004 g. № 249 [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

Информация об авторе

Баирова Эльвира Вениаминовна — консультант, отдел финансирования государственного аппарата, Министерство финансов Республики Бурятия, г. Улан-Удэ, e-mail: dorji@mail.ru.

Author

Bairova Elvira Veniaminovna — Consultant, State Machinery Financing Department, Ministry of Finance of the Buryat Republic, Ulan-Ude, e-mail: dorji@mail.ru.

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ИЗВЕСТИЯ ИРКУТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ (Байкальский государственный университет экономики и права)
2011. № 1
http://eizvestia.isea.ru