

## МОНИТОРИНГ РАСХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

© 2008 М.А. Зорина\*

**Ключевые слова:** расходы бюджета, эффективность расходов бюджета, мониторинг, мониторинг бюджетных расходов, бюджетный менеджмент, бюджетный контроль, бюджетный процесс.

Рассматриваются современная система бюджетного контроля, ее достоинства и недостатки, возможности совершенствования в условиях бюджетирования, ориентированного на результат. Описаны место и содержание мониторинга расходов бюджетов в системе бюджетного контроля.

Управление расходами во все времена считалось одной из важнейших и актуальных проблем в каждом государстве независимо от уровня развития экономики и размера поступлений в государственную казну. И во все времена процесс управления расходами всегда осложнялся ограниченностью ресурсов на всех стадиях принятия государственных решений - от определения общего объема расходов до их распределения и финансирования. С течением времени эта проблема становилась все острее, и, следовательно, росла необходимость повышения эффективности государственных расходов. Современное состояние экономики государства требует в полной мере активизировать потенциал государственного финансового контроля, в том числе и бюджетного, что соответствует стратегической задаче повышения эффективности российской государственности.

Сложившаяся система бюджетного контроля, хотя и использовалась в течение многих десятилетий, в условиях рынка демонстрирует низкую эффективность. Поэтому совершенствование бюджетного контроля является важнейшим направлением теории и практики государственных финансов<sup>1</sup>. К слабым сторонам существующего бюджетного контроля следует отнести:

- ◆ отсутствие единой правовой базы бюджетного контроля;
- ◆ множество различных контрольных органов и большая численность сотрудников;
- ◆ наличие дублирующих и параллельных функций различных контрольных органов;
- ◆ слабое взаимодействие контролируемых органов в ходе бюджетного процесса;

◆ недостаточный уровень профессиональной подготовки большинства работников налоговых и других контрольных органов;

◆ низкая эффективность бюджетного контроля.

Современный этап реформирования экономики страны и проведения административной реформы требует внедрения новых форм и методов контроля. Происходит значительное повышение уровня ответственности органов власти, прежде всего нижестоящих перед вышестоящими, и перед населением. Налогоплательщики вправе знать, каким образом расходуются их средства. Формируются контрольные органы - как государственные так и общественные, например Общественная палата при Президенте РФ. Регионы и муниципалитеты должны эффективно реагировать на эти изменения. В настоящее время бюджетный контроль активно изменяется путем трансформации от традиционных проверок правильности, адресности, целесообразности и законности распределения государственных финансовых ресурсов к контролю с позиции эффективного, результативного и экономичного использования государственных ресурсов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом расширения самостоятельности бюджетополучателей<sup>2</sup>.

В теории и практике бюджетного контроля выделяют внешний (контроль законодательных (представительных) органов власти) и внутренний (контроль исполнительных органов власти) контроль.

Целью проведения внешнего бюджетного контроля может являться как провер-

\* Зорина Марина Анатольевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.

ка достоверности предоставления информации об исполнении бюджета, соответствия действующему законодательству операций по управлению финансово-хозяйственной деятельностью организаций, так и оценка эффективности и целесообразности принятия управленческих решений и использования ограниченных ресурсов. Так как единого подхода к целям и задачам органов внешнего бюджетного контроля не выработано, то ряд органов определяет цель своей деятельности количеством проведенных ревизий, числом выявленных нарушений и объемом нецелевого расходования средств бюджета вкупе с мерами, применяемыми к нарушителям.

В настоящее время, в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, одной из важнейших задач всех участников бюджетного процесса и контрольных органов становится проведение мероприятий, направленных на оценку эффективности использования бюджетных средств. Мы считаем, что в этих условиях нельзя недооценивать роль внутреннего бюджетного контроля, который находится в ведении исполнительных органов влас-

ти и служит информационной базой для принятия управленческих решений. Особую актуальность такой контроль представляет для сферы регионального и муниципального управления, так как именно эти уровни власти максимально приближены к обществу - налогоплательщикам.

Одним из эффективных методов проведения внутреннего бюджетного контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, может стать мониторинг (рис. 1). Этот метод еще не получил должного распространения, но является, по мнению Правительства РФ и ученых экономистов, достаточно потенциальным. Мониторинг предполагает: проведение регулярного сбора и учета данных о текущих результатах предоставления услуг (реализации программ), затратах и т.д. для определения того, достигаются ли поставленные цели бюджетной политики и насколько эффективно предоставляются услуги. Его использование на уровне субъектов РФ осложнено отсутствием детального описания в финансовой науке и рекомендаций правового характера.

По нашему мнению, под мониторингом расходов региональных бюджетов следует

|   |  |  |  |   |  |   |  |  |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
|---|--|--|--|---|--|---|--|--|--|---|--|----------|--|---------|--|--------|--|------------|--|
| <b>Контроль законодательных органов власти (внешний контроль)</b>   |  | <b>Формы бюджетного контроля</b>   |  |   |  |   |  |  |  | <b>Контроль исполнительных органов власти (внутренний контроль)</b> |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
|   |  | Предварительный бюджетный контроль   |  |   |  | Текущий (оперативный) бюджетный контроль  |  | Заключительный (последующий) бюджетный контроль      |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
|   |  | <b>Методы бюджетного контроля</b>  |  |   |  |   |  |  |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
|   |  | Проверка   |  | Мониторинг  |  | Проверка  |  | Мониторинг   |  |   |  | Проверка |  | Ревизия |  | Анализ |  | Мониторинг |  |
|   |  | <b>Стадии бюджетного процесса</b>  |  |   |  |   |  |  |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
|   |  | Составление проекта бюджета субъекта РФ  |  | Рассмотрение и утверждение бюджета субъекта РФ  |  | Исполнение бюджета субъекта РФ  |  | Составление отчета об исполнении бюджета субъекта РФ |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
| <b>Участники бюджетного процесса</b>  |  |  |  |   |  |   |  |  |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |
| Исполнительные органы субъекта РФ (Губернатор, Министерство финансов субъекта РФ, Министерство экономического развития субъекта РФ и др.) |  | Представительные органы субъекта РФ (Губернатор, Законодательное собрание субъекта РФ) |  | Исполнительные органы субъекта РФ (Губернатор, Министерство финансов субъекта РФ, Министерство экономического развития субъекта РФ и др.) |  | Исполнительные органы субъекта РФ (Губернатор, Министерство финансов субъекта РФ, Министерство экономического развития субъекта РФ и др.) |  |  |  |   |  |          |  |         |  |        |  |            |  |

Рис. 1. Место мониторинга в системе бюджетного контроля и в бюджетном процессе в субъекте РФ

понимать аналитическое обследование состояния расходов бюджета, тенденций их развития и эффективности, проводимое на всех стадиях бюджетного процесса.

Основной целью мониторинга должно стать определение возможности решения текущих и долгосрочных задач социального и экономического развития территорий на основе сопоставления произведенных расходов и полученных результатов.

Внедрение мониторинга расходов региональных бюджетов требует проведения подготовительной работы. К числу мероприятий, позволяющих применить на практике мониторинг бюджетных расходов, следует отнести:

- ◆ координацию функций контролирующих органов в соответствии с целями бюджетной деятельности в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, во избежание их дублирования;

- ◆ разработку и внедрение показателей оценки эффективности расходования бюджетных средств по отдельным отраслям;

- ◆ создание механизма стимулирования (поощрения) эффективной деятельности государственных менеджеров.

Мониторинг бюджетных расходов, как метод бюджетного контроля, должен иметь функциональный механизм реализации. Важнейшими элементами механизма должны стать субъекты, объекты, принципы, методика, результаты:

- ◆ субъекты мониторинга бюджетных расходов - органы исполнительной власти субъектов РФ (в лице Министерства финансов субъекта РФ);

- ◆ объекты мониторинга - экономические отношения, возникающие в процессе использования бюджетных средств, и финансовые потоки, направленные на предоставление бюджетных услуг;

- ◆ принципы мониторинга:

- 1) обоснование критериев оценки эффективности, обеспечивающих учет всех важнейших составляющих показателей уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (муниципальных образований);

- 2) системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей показателей эффективности бюджетных расходов и характеристик территориального развития;

- 3) достоверность и легитимность исходных данных при анализе эффективности бюджетных расходов субъекта РФ и показателей территориального развития и качества управления финансами территорий;

- 4) установление временных границ, обеспечивающих адекватность системы индикаторов задачам текущего анализа и прогнозирования расходов регионального бюджета и экономико-социального развития регионов;

- 5) прозрачность и максимальная информативность результатов оценки эффективности бюджетных расходов при принятии оптимальных управленческих решений;

- 6) сочетание общеэкономических индикаторов с показателями, отражающими эффективность бюджетных расходов и ответственность территориальных органов власти и управления по решению важнейших экономических и социальных проблем;

- ◆ методика мониторинга - конкретизация приемов и способов наблюдения, сопоставления, оценки обоснованности и эффективности бюджетных расходов, алгоритм которых, должен быть закреплён в соответствующих инструкциях;

- ◆ результаты мониторинга - оценка эффективности расходования средств территориальных бюджетов и качества предоставляемых услуг.

Содержание мониторинга расходов региональных бюджетов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, должно включать в себя (рис. 2):

- ◆ мониторинг потребности оказания бюджетных услуг;

- ◆ мониторинг обоснованности и целесообразности бюджетных расходов на стадии планирования бюджета;

- ◆ мониторинг предварительных результатов в процессе исполнения бюджета;

- ◆ мониторинг эффективности и результативности бюджетных расходов по окончании процесса исполнения бюджета.

Повышение роли внутреннего бюджетного контроля и применение мониторинга расходов региональных бюджетов позволит органам исполнительной власти решать важные задачи, в том числе: повышения экономической и социальной стабильности; улуч-

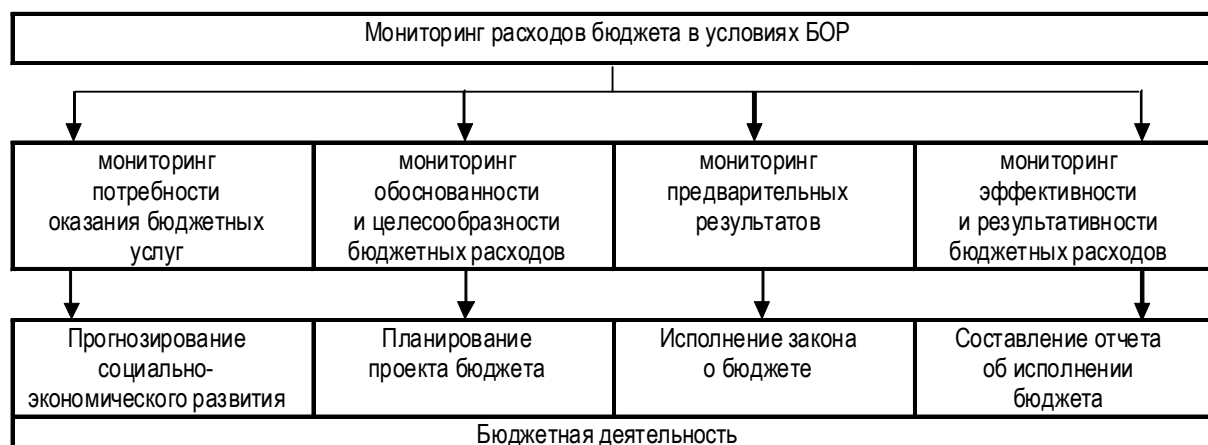


Рис. 2. Содержание мониторинга бюджетных расходов

шения качества бюджетных услуг; сокращения дифференциации уровня социально-экономического развития муниципальных образований, укрепления бюджетного инвестиционного потенциала на средне- и долгосрочную перспективу.

Благодаря внедрению мониторинга расходов региональных бюджетов, контролирующие органы получают возможность передать часть функций контроля отраслевым министерствам и уделять гораздо больше внимания проводимой бюджетной политике и оценке эффективности бюджетных расходов. Преимущества мониторинга бюджетных расходов заключаются: в возможности отказа от контроля за большим количеством мелких расходов и сосредоточивание на контроле за основными направлениями расходов; присутствие этого метода контроля на всех стадиях бюджетного процесса позволит избежать возможного недофинансирования бюджетополучателей, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств. Данный метод будет способствовать экономии средств и их направлению на более важные и приоритетные цели бюджетной политики. Для исполнительных органов

власти регионов он может стать одним из основных критериев качества управления территориальными финансами.

<sup>1</sup> Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг. // Бюджетные организации. Экономика и учет. 2004. № 7. С. 2; Афанасьев М.С. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопр. экономики. 2007. № 9. С. 67-73; Борисова С.П., Яшина Н.И. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как концептуальный подход к повышению эффективности бюджетных расходов // Финансы и кредит. 2007. № 19. С. 67-73; Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2002. № 23. С. 54-56.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апр. 2006 г. № 467-р "О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах"; Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов"; Приказ Министерства финансов РФ от 2 авг. 2004 г. № 223 "О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".