

МОНИТОРИНГ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

© 2014 Вергун Светлана Сергеевна

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

344002, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 69

E-mail: vergun.svetlana@mail.ru

Рассматриваются понятие, значение, цель и основные направления мониторинга местных бюджетов.

Ключевые слова: мониторинг, финансовая устойчивость, сбалансированность бюджета, межбюджетные отношения.

В условиях значительного расширения полномочий местных органов власти возрастает значение мониторинга местных бюджетов. Мониторинг (перевод с лат. monitor - предупреждающий) - постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату¹. Мониторинг местных бюджетов - это систематический сбор и анализ показателей, характеризующих исполнение местных бюджетов, для выяснения обстоятельств, послуживших причинами нарушения обязательств, неплательщиков по бюджетным программам, несвоевременного составления прогнозов исполнения поступлений и расходов местного бюджета и др.

В Ростовской области мониторинг местных бюджетов проводится путем регулярной оценки качества управления бюджетами муниципальных образований на основе показателей динамики и структуры доходов и расходов местных бюджетов по итогам года. Среднедушевой бюджетный доход по Ростовской области проектируется на 2014 г. в сумме 39,1 тыс. руб., на 2015 и 2016 гг. в сумме 40,9 и 42,5 тыс. руб., соответственно (табл. 1).

Доходы областного бюджета на 2014 г. предлагаются в сумме 124 144,0 млн руб., на 2015 г. - 128 540,1 млн руб., на 2016 г. - 132 897,3 млн руб. Основными доходными источниками являются

собственные налоговые и неналоговые доходы, их доля составит 83 % в общих доходах областного бюджета. В 2014-2016 гг. поступление собственных доходов запланировано в положительной динамике, в 2014 г. с ростом на 10,3 % по сравнению с первоначальным бюджетом 2013 г., в последующих 2015, 2016 гг. ожидается дальнейший рост к предыдущему году на 11,0 и 10,2 %, соответственно.

Расходы областного бюджета на 2014 г. запланированы в объеме 128 379,7 млн руб., на 2015 г. - 129 590,6 млн руб., на 2016 г. - 134 035,5 млн руб. Проект областного бюджета на 2014-2016 гг. сформирован в программной структуре расходов на основе утвержденной Правительством Ростовской области 21 государственной программы. Разработанные государственные программы будут направлены на поступательное развитие агропромышленного комплекса, коммунальной и транспортной инфраструктуры, обеспечение населения области жильем, связью и телекоммуникациями. Приоритетное место среди них займет социальная сфера. В 2014 -2015 гг. в программах сосредоточено 93,8 % расходов областного бюджета, в 2016 гг. - 91,5 %.

В 2013 г. на реализацию 35 региональных и 5974 муниципальных программ направлено

Таблица 1

Основные параметры областного бюджета Ростовской области за 2013-2016 гг., млрд. руб.*

| Показатели | 2013 | Темп роста к 2012, % | 2014 | Темп роста к 2013, % | 2015 | Темп роста к 2014, % | 2016 | Темп роста к 2015, % |
|--------------------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|
| Доходы, всего | 118,2 | 101,9 | 124,1 | 105,0 | 128,5 | 103,5 | 132,9 | 103,4 |
| Расходы, всего | 125,7 | 107,9 | 128,4 | 102,1 | 129,6 | 101,7 | 134,0 | 103,4 |
| Дефицит | -7,5 | | -12,3 | | -1,1 | | -1,1 | |
| Среднедушевой доход, тыс. руб. | 38,0 | 106,1 | 39,1 | 105,0 | 40,9 | 105,0 | 42,5 | 105,0 |

* Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ростовской области на 2014-2016 годы: постановление правительства Ростовской области от 4 сент. 2013 г. № 553 // Наше время. 18 сент. (№ 465-466). 2013.

147,8 млрд руб., или 89,9 % всех расходов консолидированного бюджета области, что на 9,6 % выше показателя 2012 г.

В части межбюджетных отношений уточнен порядок расчета налогового потенциала при определении объемов дотаций исходя из среднеобластного темпа роста налоговых доходов; установлена методика определения критериев выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (утверждены на 2014-2016 гг. в областном законе о бюджете); утвержден нераспределенный по муниципальным образованиям резерв дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на плановый период в размере 20 % (будет распределяться с учетом уточненных показателей доходов бюджетов)².

Повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов обеспечивается за счет переданных в местные бюджеты нормативов отчислений. От областных налогов местные бюджеты получили 7,7 млрд руб. дополнительных доходов, или 24,2 % от общего объема их налоговых доходов. На выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских

округов и поселений в 2013 г. выделено дотаций в сумме 3581,0 млн руб. (прирост к уровню 2012 г. на 259,4 млн руб., или 7,8 %). Поощряется инициатива органов местного самоуправления. Бюджетам 14 муниципальных районов, 6 городских округов и 6 поселений, добившимся наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления, выделено 119,5 млн руб. в виде грантов.

Обеспечение сбалансированности местных бюджетов производилось в 2013 г. путем предоставления 60,8 млрд руб. межбюджетных трансфертов (с приростом к 2012 г. на 0,8 млрд руб.). В их числе на выравнивание бюджетной обеспеченности и сбалансированность местных бюджетов выделено дотаций 4,8 млрд руб. Просроченная кредиторская задолженность местных бюджетов по первоочередным расходам на 1 января 2014 г. отсутствует.

Динамика доходов консолидированного и областного бюджетов Ростовской области приведена на рис. 1.

Динамика расходов консолидированного и областного бюджетов Ростовской области приведена на рис. 2.

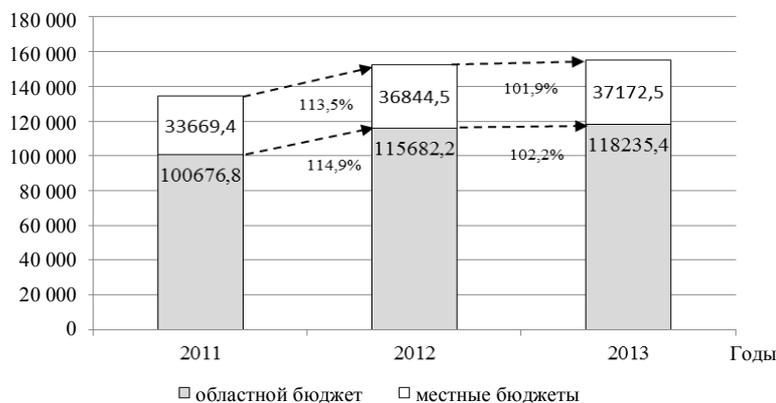


Рис. 1. Динамика доходов консолидированного и областного бюджетов Ростовской области

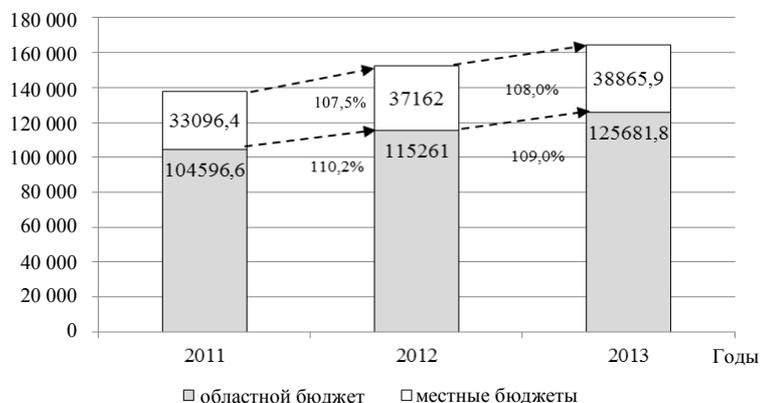


Рис. 2. Динамика расходов консолидированного и областного бюджетов Ростовской области

Как видим, в 2013 г. наблюдался незначительный рост доходов местных бюджетов и областного бюджета - на 1,9 и 2,2 %, соответственно, по сравнению с 2012 г. Расходы местных бюджетов и областного бюджета, напротив, увеличились более заметно - на 8 и 9 %, соответственно.

По итогам 2013 г. Минфином России Ростовской области присвоена I степень качества управления региональными финансами - высокий уровень организации бюджетного процесса. Ростовская область впервые включена в список низкодотационных регионов страны с долей межбюджетных трансфертов от 5 до 20 %. Организация бюджетного процесса в области соответствует всем требованиям бюджетного законодательства. Перераспределение доходов между областными и местными бюджетами представлено в табл. 2.

человека: в 2014 г. - 4 375,2 млн руб., в 2015 г. - 4 645,1 млн руб., в 2016 г. - 5 031,7 млн руб. Снижение критериев выравнивания по сравнению со значениями, уже установленными в законе о бюджете, не допускается;

- уточнение методики оценки налогового потенциала местных бюджетов, применяемой при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в части использования показателей налогового потенциала в пределах среднеобластного темпа роста. Неснижение расчетного объема дотаций у территорий с опережающим ростом собственных доходов;

- продолжение инициативной передачи в местные бюджеты дополнительных нормативов отчислений от налогов, ранее являвшихся доходами областного бюджета: на прибыль организаций (5,55 %), НДС (10 %), налога, взимаемого

Таблица 2

Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2012-2013 гг., тыс. руб.

| Межбюджетные трансферты | 2012 | 2013 | Темп роста, % |
|---|--------------|--------------|---------------|
| Всего | 60 027 288,5 | 60 769 494,4 | 101,2 |
| Дотации, всего | 4 237 970,4 | 4 787 355,8 | 113,0 |
| из них: | | | |
| дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов | 917 008,4 | 1 206 340,7 | 131,6 |
| Субвенции | 37 404 079,2 | 38 752 789,8 | 103,6 |
| Субсидии | 13 177 974,1 | 13 231 017,9 | 100,4 |
| Иные межбюджетные трансферты | 5 207 264,8 | 3 998 330,9 | 76,8 |

Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2013 г. также практически не изменился, значительно вырос размер дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов - на 31,6 %. Зависимость местных бюджетов от механизма межбюджетного регулирования заметно усиливается. Отметим особенности межбюджетных отношений в Ростовской области в 2014-2016 гг.:

- увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности районов и городов в связи с уменьшением нормативов отчислений в бюджеты районов и городов от НДС в соответствии с Бюджетным кодексом РФ на 10 % в условиях перераспределения с 1 января 2014 г. полномочий по финансовому обеспечению дошкольного образования на областной бюджет в 2014 г. на 771,1 млн руб., в 2015 г. на 1 250,2 млн руб.;

- утверждение в законе о бюджете критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности районов и городских округов в рублях на

го в связи с применением упрощенной системы налогообложения (33,75 %);

- увеличение субвенции на расчет и предоставление дотаций бюджетам поселений в целях компенсации дополнительных расходов бюджетов поселений, связанных с отменой с 1 января 2014 г. льгот по налогу на имущество организаций, в настоящее время предоставленных органам местного самоуправления городских и сельских поселений, бюджетным и казенным учреждениям.

Начиная с 2004 г. в России актуализировался вопрос, связанный с повышением результативности и эффективности бюджетных расходов. Он заключался в том, чтобы получать максимально возможные конечные результаты от использования минимального размера бюджетных ассигнований. Данное направление бюджетной политики реализовывалось и в последующие годы. В 2012 г. было принято решение о продолжении этого вектора развития бюджетной сферы страны путем внедрения программно-целевых технологий фор-

мирования бюджетов, перехода к среднесрочному финансово-бюджетному планированию, трансформации системы финансового контроля, модернизации механизма государственных и муниципальных закупок и т.д.³

В настоящее время повышение эффективности расходов также является одним из приоритетов государственной политики, добиться которого возможно путем обеспечения долгосрочной сбалансированности федерального, регионального и местного бюджетов, активного применения механизмов государственно- и муниципально-частного партнерства, а также реформирования бюджетного процесса посредством широкого использования инструментов программно-целевого планирования. В целом, все предпринимаемые меры нацелены на то, чтобы повысить эффективность управления публичными финансами, тем самым повысить качество и уровень жизни российских жителей⁴.

Основным инструментарием программно-целевого планирования являются государственные программы, которые представляют собой комплексный документ стратегического планирования, включающий подпрограммы и отдельные программные мероприятия, ориентированный на долгосрочную перспективу. На сегодня реализуется порядка 40 государственных программ⁵.

Вместе с тем для полноценной экономии бюджетных средств указанные мероприятия должны проводиться не только на федеральном уровне. К этому должны активно привлекаться регионы и муниципальные образования, которым придется провести широкомасштабную работу по переходу на программные принципы формирования и исполнения бюджета.

В данной связи требуется решить ряд методологических проблем, с которыми столкнулись региональные и местные органы власти, в том числе:

- горизонт реализации программ. Принятые решения должны обеспечить длительный период планирования расходов на реализацию конкретной программы, что позволит получить конечный эффект в экономической и политической сферах. Вместе с тем прогнозирование таких расходов в долгосрочной перспективе крайне сложный и трудоемкий процесс. Это означает, что срок реализации программных документов подобного уровня не должен быть меньше 3 лет, но и не больше 5;

- степень взаимосвязанности программ, реализуемых на различных уровнях. Это означает, что цели, поставленные в федеральном центре, должны детализироваться региональными правительствами и передаваться на реализацию в муниципалитеты. Однако муниципальные образования ввиду недостатка средств для решения вопросов местного значения зачастую не могут эффективно решать задачи более высших уровней управления;

- сочетание, наряду с государственными программами, с иным инструментарием программно-целевого планирования. Законодатель установил право на реализацию органами власти федеральных целевых и ведомственных программ. Поэтому необходимо наладить взаимодействие между ними так, чтобы в их содержании было исключено дублирование целей, задач и основных мероприятий путем создания строго иерархичной модели управления и учета таких документов;

- персонификация ответственности. Реализация программного бюджета подразумевает достижение запланированных конечных результатов, которых невозможно будет добиться без определения ответственного за их исполнение.

Осуществление четких и оперативных действий со стороны руководства страны, регионов и муниципалитетов позволит добиться значительных успехов в решении указанных проблем. Это, в свою очередь, даст возможность сконцентрировать имеющиеся финансовые ресурсы на приоритетных направлениях финансово-бюджетной политики, сократить нерациональные вторичные расходы, благодаря системному видению проблем осуществлять их более эффективное разрешение, сочетать при реализации конкретного мероприятия бюджетные деньги со средствами частных инвесторов⁶.

Исполнение местных бюджетов часто отличается от прогнозных значений. Поэтому необходимо повышать качество бюджетного планирования на региональном и местном уровнях. Низкий уровень прогнозирования бюджетов приводит к систематическим пересмотрам бюджета в текущем году, при этом трехлетнее проектирование бюджета утрачивает свое значение. Часто при исполнении бюджета наблюдается недофинансирование утвержденных расходов. Необходимо повысить персональную ответственность за качество разработки бюджета и его исполне-

ние, установить границы допустимых изменений бюджета.

Таким образом, факторы, выявленные в результате бюджетного мониторинга, позволяют в некоторой степени повысить эффективность использования средств бюджетов всех уровней. Достоверность данных, регулярность проводимых измерений и их целесообразность обеспечивают качество мониторинга местных бюджетов. Результаты мониторинга представляют ценность только тогда, когда они востребованы при разработке и принятии управленческих решений.

¹ Алешин В.А., Овчинников В.Н., Чельшева Э.А. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы развития на современном этапе // *ЖЕР*. 2013. № 1. С. 115-123.

² Официальный сайт Министерства финансов Ростовской области. URL : <http://www.minfin.donland.ru>.

³ Печенская М.А. Регион и федеральный центр: состояние и оценка результативности бюджетных отношений // *Аудит и финансовый анализ*. 2013. № 5. С. 397-404.

⁴ Печенская М.А. Бюджетная перспектива региона 2014-2016: исполнение социальных указов президента или избежание риска дефолта? // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2014. № 1 (31). С. 145-160.

⁵ Ляпунова Г.В., Файберг Т.В. Развитие теории формирования доходов бюджетов России // *Изв. ИГЭА*. 2014. № 1. С. 46-51.

⁶ Просяник Н.В. Роль государственного управления расходами местных бюджетов в развитии городского комплекса: зарубежный опыт // *БИ*. 2013. № 6. С. 13-17.

Поступила в редакцию 01.07.2014 г.