

1.3. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ В ДОТАЦИОННОМ РЕГИОНЕ

Сугарова И. В., к.э.н., доцент

Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова

В статье исследуется проблематика бюджетного контроля с позиций использования бюджетных средств в дотационном регионе. Актуальность исследования подтверждается рядом обоснований. С одной стороны, бюджетный контроль представляет совокупность мероприятий, связанных с целесообразностью и эффективностью образования и использования соответствующих фондов денежных средств, а с другой – он связан с мероприятиями по выявлению резервов увеличения доходов в бюджет. Данная проблематика особо актуализируется в связи необходимостью дальнейшего социально-экономического развития государства в целом и его регионов в частности.

В настоящей работе с помощью методов сравнения, группировки проанализированы основные показатели регионального консолидированного бюджета, в том числе доходы (включая собственные), расходы, сбалансированность, уровень дотационности, делается вывод об усилении бюджетного контроля в дотационных регионах с целью мониторинга проблем социально-экономического развития соответствующих субъектов и зависимости региона от финансовой помощи из федерального бюджета с целью определения направлений развития региональных финансов и условий снижения уровня дотационности бюджетов.

Особое место в современной экономической действительности отводится организации действенного механизма бюджетного контроля на всех уровнях бюджетной системы, в том числе региональном. При этом данная проблематика в большей степени актуализируется в контексте обеспечения законности, целесообразности и эффективности формирования и использования бюджетных средств.

Уточним, что объектом бюджетного контроля являются финансовые отношения, возникающие при образовании, распределении и использовании фондов денежных средств органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кроме того, от эффективности системы бюджетного контроля зависят с одной стороны рациональное использование всех государственных средств, с другой – непосредственное развитие экономики Российской Федерации и ее регионов, а также экономическая безопасность государства.

Бюджетный контроль на региональном уровне является одним из основных инструментов реализации социально-экономических реформ.

При этом в экономической литературе нет единого мнения относительно понятия «бюджетный контроль». Между тем данное положение и не определено законодательно. Так, в рамках Бюджетного кодекса РФ не содержатся определения финансового и бюджетного контроля, не обозначены их задачи.

Бюджетный контроль, на наш взгляд, – составная часть финансового контроля, представляющая собой совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств РФ, субъектов Федерации и местных органов самоуправления, выявлению резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, эффективному и результативному использованию бюджетных средств, улучшению бюджетной дисциплины.

К числу важнейших задач бюджетного контроля следует отнести:

- соблюдение действующих условий бюджетного и налогового законодательства;
- мониторинг эффективности и целевого использования бюджетных средств;
- выявление резервов роста доходной базы бюджетов;
- контроль за осуществляемой системой межбюджетных отношений.

Практика осуществления бюджетного контроля свидетельствует о распространенности в большей степени таких нарушений, как нецелевое, неэффективное, незаконное использование государственных финансовых средств. Исходя из характера бюджетных отношений, масштабов движения бюджетных средств, направления совершенствования бюджетного контроля должны быть связаны не столько с количеством выявленных нарушений, сколько с повышением эффективности формирования и использования бюджетных средств, повышением отдачи от их использования.

Поясним, что в региональной практике проблематика бюджетного контроля усиливается еще и с позиций наличия методического инструментария, отражающего потребности количественной и качественной оценки эффективности использования финансовых средств, обоснованных критериев и показателей эффективности по направлениям формирования финансовых средств. При этом контролирующие органы в процессе осуществления бюджетного контроля в значительной степени используют устаревшие формы и методы его проведения, сосредотачиваются на выявлении фактов нарушений, а не на причинах их возникновения, что, на наш взгляд, не способствует эффективному использованию бюджетных средств.

Это обуславливает необходимость разработки современных методов контроля, таких как аудит эффективности и налоговый аудит, с помощью которых возможно анализировать и оценивать показатели эффективности.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ органами финансового контроля являются:

- законодательные (представительные) органы власти;
- органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Как свидетельствует практика осуществления бюджетного контроля, одни и те же объекты могут подвергнуться контролю со стороны различных органов, проявляя дублирование полномочий.

При этом, по нашему мнению, важным является распределение полномочий между различными уров-

ниями власти в сфере осуществления бюджетного контроля, что будет способствовать его укреплению в части обеспечения полноты охвата финансовых ресурсов, результативности и эффективности использования.

Особое место в научном и практическом аспектах бюджетного контроля отводится оценке его эффективности. Вместе с тем в экономической литературе мнения относительно оценки его эффективности являются неоднозначными. Так, согласно одной из позиций об общей эффективности бюджетно-финансового контроля, обобщены следующие выводы.

Во-первых, высокий уровень показателя оперативной эффективности субъектов бюджетно-финансового контроля свидетельствует о том, что бюджетополучатели не успевают адаптироваться к одним порядкам и условиям ведения бюджетного учета, как уже вносятся порядки и изменения в бюджетное законодательство, вследствие чего достигается нецелевое использование бюджетных средств. Из этого можно сделать вывод, что все это происходит из-за нестабильности и несовершенства функционирования бюджетной системы в целом.

Во-вторых, современная практика осуществления бюджетного контроля не предполагает персональной ответственности руководителей органов бюджетно-финансового контроля за отчетные данные, публикуемые в средствах массовой информации, при этом отчетные данные часто искажаются [3, с. 51].

Таким образом, в данном контексте актуальным является определение реального показателя бюджетных потерь бюджетов и реальной эффективности бюджетно-финансового контроля.

В результате совершенствования организации бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств в практику бюджетного планирования был введен метод БОР, в рамках которого бюджетные ассигнования распределяются в зависимости от достижения конкретных общественно значимых целей и в соответствии с приоритетами государственной политики, в том числе и в регионах [5, с. 4].

БОР – система, основанная на принципах стратегического планирования, предполагающая распределение бюджетных ресурсов, исходя из заданных приоритетов. Цели бюджетирования, ориентированного на результат, представлены на рис. 1.



Рис. 1. Цели, достигаемые посредством бюджетирования, ориентированного на результат

Среди важнейших принципов организации БОР, на наш взгляд, необходимо выделить следующие:

- обоснованность расходов, включаемых в бюджет с позиции социальной, экономической, производственной составляющих;
- ориентация планирования на измеримые результаты;
- нацеленность системы оценки на эффективность и результативность;
- обязательность мониторинга результатов деятельности.

Вместе с тем, реализация в полной мере метода БОР в российской бюджетной практике не состоялась, а в качестве инструмента повышения эффективности бюджетных расходов был введен программно-целевой метод, предполагающий консолидацию стратегических целей, а также совокупности мер для их достижения в рамках государственных программ.

Разумеется, переход к данной практике потребовал изменения некоторых базовых условий планирования бюджетных ассигнований. В частности, корректировку бюджетной классификации, порядок составления и утверждения бюджетов, формирование показателей результативности.

Однако, по нашему мнению, эффективность бюджетных средств зависит не только результативности их использования, но и от наполняемости бюджетов и качественной характеристики его доходной части.

Каждый субъект Федерации должен составлять собственный бюджет в определенных рамках, обусловленных имеющимися у него полномочиями, с одной стороны, и необходимостью реализации проводимой в данном регионе экономической политики – с другой. Консолидированность бюджетов по доходам и расходам не отменяет то, что принцип самостоятельности подразумевает ответственность каждого уровня власти за результаты принимаемых им решений, за выполнение законодательно установленных показателей конкретного бюджета. В табл. 1 нами проведен анализ основных показателей консолидированного бюджета Республики Северная Осетия – Алания (РСО-Алания).

Таблица 1

**ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА
РСО – АЛАНИЯ ЗА 2011-2013 гг.**

Млн. руб.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Всего доходов, из них:	19860,6	22601,0	24351,0
Налоговые и неналоговые доходы	8178,7	9209,0	10640,2
Безвозмездные поступления, в том числе:	11681,9	13392,0	13710,8
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	5794,2	6784,2	8288,1
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	492,9	903,7	842,4
Субсидии	2661,4	3595,9	3092,8
Субвенции	1606,6	1320,6	1195,5
Прочие безвозмездные поступления	1126,8	787,6	292,0
Уровень дотационности, %	55,4	56,3	53,6
Расходы	21228,8	21905,5	26321,9
Дефицит (-) / профицит (+)	-1368,2	+695,5	-1970,9

Как видно из табл. 1, доходы консолидированного бюджета за период с 2011 по 2013 г. выросли с 19 860,6 млн. руб. до 24 351,0 млн. руб. При этом рост произошел как за счет налоговых и неналоговых доходов, так и безвозмездных поступлений.

За период с 2011 по 2013 гг. наблюдается тенденция увеличения расходов консолидированного бюджета с 19 860,6 млн. руб. до 24 351,0 млн. руб. Однако при увеличении расходов консолидированного бюджета необходимо принять во внимание уровень исполнения расходов, а также эффективность их использования. Как известно, одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип сбалансированности бюджета, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита. Однако на практике возникает ситуация, при которой расходы превышают доходы, образуя дефицит бюджета, либо доходы превышают расходы. За анализируемый период в республике возникали обе ситуации.

При этом возникающий дефицит бюджетов во многом связан с неэффективностью методов и несовершенством законодательной базы в части контроля формирования бюджетов в условиях роста налоговой нагрузки и падения уровня собираемости налогов.

В этой связи особое внимание следует обратить на совершенствование налогового администрирования, которое требует не только изменений в налоговом законодательстве, но и культуры взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками, установления ответственности налоговых органов за принимаемые решения.

Основными задачами бюджетной политики региона в связи с этим должны выступать:

- стимулирование инвестиционной активности;
- сокращение непроизводственных расходов;
- укрепление доходной базы бюджета за счет совершенствования системы налогообложения и усиления контроля за уплатой налогов;
- выравнивание условий социально-экономического развития территорий;
- создание системы действенного контроля за эффективным и целенаправленным использованием государственных средств.

Важнейшей задачей по повышению эффективности бюджетных расходов является стабилизация методики и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [2].

Один из вариантов стабилизации методики и распределения дотаций предполагает, что «распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности целесообразно осуществлять пропорционально уровням бюджетной необеспеченности, который исчисляется для каждого субъекта РФ по формуле [4, с. 31]:

$$УБНОi = 1 - УБОi,$$

где

$УБНОi$ – уровень бюджетной необеспеченности конкретного субъекта РФ (доля единицы);

1 – полная бюджетная обеспеченность, к которой стремится каждый субъект РФ;

$УБОi$ – расчетный уровень бюджетной обеспеченности конкретного субъекта РФ (доля единицы).

При этом расчетный уровень бюджетной обеспеченности исчисляется по формуле:

$$УБОi = УБОip.r \cdot \text{инфл},$$

где

$УБОip.r$ – расчетный уровень бюджетной обеспеченности первого года бюджетной «трехлетки»;

инфл – индексы инфляции, предусмотренные федеральным законом о бюджетной «трехлетке».

Следует отметить, что актуальность рассматриваемых вопросов усиливается еще и с позиций дотирования субъектов РФ к нецеленаправленному, безвозвратному и безвозмездному отвлечению средств из федерального бюджета.

При этом на практике имеют место различия в объемах распределяемых дотаций между регионами, иждивенческие настроения, в недостаточной степени развит бюджетный контроль.

Поясним, что, по мнению некоторых авторов, направлением совершенствования механизмов по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов в перспективе станет их перевод на рыночные механизмы, и в частности кредитование Федеральным казначейством (а с 2017 г. Бюджетным банком) бюджетной обеспеченности регионов [4, с. 35].

В данном контексте особенно важным считаем усиление бюджетного контроля в дотационных регионах с целью мониторинга проблем социально-экономического развития соответствующих субъектов и зависимости региона от финансовой помощи из федерального бюджета, для определения направлений развития региональных финансов и условий снижения уровня дотационности бюджетов.

Литература

1. О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014-го и 2015 гг. [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 дек. 2012 г. №216-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Абросимов А.А. Целевые показатели – индикаторы эффективности бюджетного контроля [Текст] / А.А. Абросимов // Финансы и кредит. – 2012. – №3. – С. 50-53.
4. Клименко В.И. и др. От дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к бюджетным кредитам Федерального казначейства на пополнение средств на счетах региональных бюджетов [Текст] / В.И. Клименко, В.М. Тиницкий, Е.Н. Семенченко // Финансы и кредит. – 2012. – №15. – С. 30-35.
5. Сугарова И.В. Совершенствование методов бюджетного планирования расходов [Текст] / И.В. Сугарова // Вестн. Северо-Осетинского госуд. ун-та им. Коста Левановича Хетагурова. – 2013. – №4. – С. 482-486.

Ключевые слова

Бюджетный контроль; дотационный регион; бюджетные расходы; эффективность расходов; бюджетирование; ори-

ентированное на результат; программный бюджет; качественная характеристика; доходы бюджета; распределение дотаций; бюджетная обеспеченность.

Сугарова Ирина Валерьевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что от бюджетного контроля зависят, с одной стороны, рациональное использование всех государственных средств, с другой – непосредственное развитие экономики Российской Федерации и ее регионов, а также экономическая безопасность государства. Особую актуальность данная проблематика приобретает на региональном уровне, поскольку бюджетный контроль является одним из основных инструментов реализации социально-экономических реформ.

Научная новизна и практическая значимость. В теоретическом аспекте несомненный интерес представляют рассматриваемые автором приоритеты бюджетного контроля с позиций использования средств в дотационном регионе с учетом направлений социально-экономического развития регионов.

Практическая значимость имеет место в связи с возможностью ее применения как основы анализа влияния бюджетного контроля в связи с использованием средств в дотационном регионе.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Новоселова Н.Н., д.э.н., профессор, профессор кафедры «Бухгалтерского учета, и аудита» Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Северо-Осетинский государственный университет им. Коста Левановича Хетагурова»