

## ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗА СТАБИЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ СЗФО

### FEATURES OF THE TECHNIQUE FOR ANALYZING THE STABILITY OF FISCAL POLICY SUBJECTS OF NWFD

Л.В. Багданова

L.V. Bagdanova

*Санкт-Петербургский государственный экономический университет*

В настоящее время весьма актуальной и перспективной в научном и практическом аспектах является разработка такого направления финансовой науки, как бюджетный анализ. Существует более сорока методик оценки результативности расходов федерального бюджета. Традиционно расходные обязательства распределяются неравномерно и непропорционально, что, помимо внеэкономических проблем, в значительной степени обусловлено непрозрачной, непонятной, несбалансированной политикой в области бюджетных расходов на местном уровне. Но в экономической литературе и практике отсутствуют общепринятые подходы к оценке эффективности бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровне. Целью статьи является описание методики оценки стабильности бюджетных расходов. В качестве исследовательской задачи автором определена попытка разработки системы индикаторов оценки стабильности расходов и ее внедрения в практику бюджетного процесса. Данный метод, насколько известно, не применялся ранее и автор также не нашел полученных статистических результатов такого рода по каким-либо регионам страны, а не только Северо-Запада, в других научных исследованиях.

Базой для обработки статистических данных предложенным методом является исследование научного коллектива кафедры финансов и кредита Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики по анализу расходов бюджетов Северо-Запада в 2006–2011 гг.

Автором предложен метод, по которому проведен анализ, показывающий в разных разрезах бюджетную политику расходов на местах, ее процентное, абсолютное, сравнительное, относительное количественное измерение за ряд лет. Это позволяет принимать адекватные решения по расходным обязательствам государства по Северо-Западному федеральному округу. Этот метод, безусловно, может быть применим ко всем регионам страны. Кроме того, применение этого метода позволяет оценить качество управления бюджетной политикой на местах.

Budget analysis is currently the actual and perspective in the scientific and practical aspects. There are more than forty methods to evaluate the impact of expenditures of the Federal budget. Traditionally, expenditure commitments are not evenly distributed and not proportional, due to opaque, impenetrable, unbalanced policy in the sphere of budget expenditures at the local level. But in the economic literature and practice, there are no common approaches to the estimation of efficiency of budget expenditures at the regional and municipal level. The aim of the article is to describe the methods of evaluating the stability of budget expenditures. The aim of the research is development of a system of indicators to estimate the stability of expenditure and its implementation in practice of the budget process. This method, as far as we know, was not previously used and, also, the author has not found such statistical results obtained for any regions of the country, not just Northwestern Federal District, in other scientific research.

The statistical database is the study of expenses of budgets of Northwestern Federal District in 2006–2011, conducted by the Department of Finance and credit from the St. Petersburg state university of service and economics.

The author suggests the method by which an analysis showing in different sections of the budget expenditure policy in the field, its percentage, absolute, comparative relative quantitative measurement for a number of years was carried out. It allows to take the appropriate decisions on the expenditure commitments of the state in the Northwestern Federal District of the country. This method can certainly be applicable to all regions of the country. In addition, the application of this method allows to estimate the quality of Department of budget policy in the field.

*Ключевые слова:* анализ расходов, бюджетная политика, стабильность, устойчивость бюджета, эффективность, методика.

*Key words:* cost analysis, fiscal policy, stability, fiscal sustainability, efficiency, technique.

Главные цели бюджетной политики регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) – это обеспечение социальной защищенности жителей, минимизация негативных социальных явлений, предоставление качественных бюджетных услуг, развитие инфраструктуры, обеспечивающей экономический рост, комфортность и престижность жизни в регионе. С учетом состояния большинства территориальных бюджетов изучаемого субъекта

России, весьма актуальным и перспективным в научном и практическом аспектах является осуществление бюджетного анализа расходов на региональном и местном уровнях. Для субъектов важным является получение на основе анализа объективной информации о состоянии бюджетной системы региона и определение уровня устойчивости и сбалансированности территориального бюджета изучаемого субъекта. В литературе по анализу бюд-

жетной политики того или иного уровня бюджета используются самые разнообразные критерии оценки эффективности. Нами предлагается методика анализа, в основе которой лежит единство критериев оценки устойчивости и сбалансированности бюджетных расходов.

Эффективность бюджетной политики упоминается в последние годы настолько часто, что само это понятие многими воспринимается как не требующее каких-либо дополнительных разъяснений, что нельзя сказать о понятии устойчивости. В федеральном законодательстве до недавнего времени не содержалось четкого определения терминов, относящихся к эффективности в бюджетной сфере. Кроме основополагающего «принципа экономности и эффективности использования бюджетных средств», изложенного в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ [1], некоторые понятия были достаточно корректно представлены и в других документах. Так, можно отметить трактовку показателей «бюджетной эффективности» в постановлении Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» [2]. В приказе Минэкономразвития РФ и Минфина РФ от 23 мая 2006 г. № 139/82н [3] хотя и не содержится понятий эффективности как таковых, но приводится целый ряд определений критериев эффективности.

Существует более сорока методик оценки результативности расходов федерального бюджета. Но в экономической литературе и практике отсутствуют общепринятые подходы к оценке устойчивости и сбалансированности бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровне.

*Методика, характеризующая эффективность бюджетной политики через максимальный охват проблем бюджетного процесса.* Наиболее полно данную методику представил Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» в рамках проекта «Городские жители и власть – на пути к сотрудничеству» [4]. В предлагаемой методике оценка бюджетной политики муниципального образования происходит экспертно и максимально охватывает проблемы бюджетного процесса: формирование, обсуждение и исполнение бюджета на региональном и муниципальном уровне. Кроме того, она была апробирована на муниципальных образованиях Санкт-Петербурга и показала свою действенность. Эта методика охватывает весь спектр проблем муниципального образования, начиная от анализа доходной части бюджета, и переходит к анализу каждого элемента в расходной части бюд-

жета. Слабой стороной предложенной методики, на наш взгляд, является то, что она громоздка для применения и требует больших человеческих ресурсов при использовании; она не учитывает оценку варьирования муниципальных расходов по КБК и влияния этих процессов на макроэкономические позиции, такие как регулирование муниципального долга, инвестиционной, промышленной активности муниципального образования, его внешнеэкономической деятельности.

*Методика, использующая показатели результативности – конечных эффектов, непосредственных результатов и использования ресурсов.* Предложена Е.В. Берездивиной в работе «Система показателей результативности субъекта бюджетного планирования» [5]. Несмотря на то, что методика разработана для уровня субъекта Российской Федерации, при определенных ограничениях ее показатели можно трансформировать и на уровень муниципалитетов. Некоторые из этих показателей существенно отражают состояние бюджетной политики, имея прямое отношение к финансам, другие носят более описательный характер, для расчета третьих необходима статистическая информация, собираемая в разрезе субъектов Российской Федерации или в целом по государству. Поэтому не все из них применимы для муниципального образования. Но часть из них использовать возможно.

Многие имеющиеся методики основаны на применении исключительно количественных показателей, не в полной мере учитывающих всю совокупность внутренних и внешних факторов и в большей мере не позволяющих оценить степень устойчивости бюджетов. Например, В.В. Ивановым, специалистом в области проблем управления муниципальными ресурсами, предлагается проводить оценку финансовой устойчивости бюджета в разрезе показателей, характеризующих доходы и расходы бюджета [6].

*Методика, использующая общепринятые бюджетные коэффициенты.* Данная методика была апробирована при анализе эффективности деятельности муниципальных образований Новосибирской области [7]. Для характеристики расходов бюджета предлагается использовать следующие коэффициенты: соотношения текущих, капитальных расходов и всех расходов; расходов на бюджетные организации и всех расходов; коэффициент бюджетной результативности территорий; коэффициент бюджетной задолженности; коэффициент бюджетного покрытия; коэффициент бюджетной обес-

печенности населения. Данная методика характеризует наиболее общие тенденции деятельности муниципального образования, не останавливаясь на более частных проблемах, и отличается широкой распространенностью и применимостью при оценке деятельности муниципалитета. На наш взгляд, ее преимущество в том, что они комплексно описывают ситуацию, сложившуюся в муниципальном образовании в области финансов. Однако здесь возникает ряд проблем. Главная из них заключается в том, какие именно показатели следует включать в расчет коэффициентов, а какие следует проигнорировать. Следующая проблема – в сопоставимости показателей: для одного муниципального образования данный коэффициент говорит о положительных изменениях, а для другого – может характеризовать обратную тенденцию. В-третьих, не совсем понятно, как определить и о чем говорит то или иное значение коэффициента.

*Методика органов финансового контроля.* Данная методика представлена в работах Е.В. Шипиловой – ведущего специалиста отдела сводного планирования территориальных бюджетов Министерства финансов Омской области [8]. При применении данной методики появляется возможность проведения оценки муниципалитетами своих финансовых ресурсов – не было ли отклонения в целевом при использовании средств. Но здесь мы возвращаемся к проблеме качества жизни населения муниципалитета. Ведь органы финансового контроля действуют, исходя из предпосылки того, что нарушение есть. А ситуация может сложиться так, что сама проверка потребует больших затрат, тогда как эти ресурсы можно было использовать альтернативно. Бюджетный анализ расходов предлагается проводить по результатам как составления, так и исполнения бюджета.

Кроме вышеперечисленных методик, А. Богданов, Д. Кузьмин детально описывают последовательность действий по сбору информации, ее обработке и представлению. В. Дебин, А. Орлов акцентируют внимание на специфике объекта в анализируемом процессе [9]. В. Клисторин, Т. Сумская особое внимание уделили содержанию выбранного направления развития территории и описанию возможных путей его совершенствования [10].

В 2004 г. была разработана федеральная методика анализа финансового положения и качества управления финансами, утвержденная приказом Министерства финансов РФ от 2 августа 2004 г. № 223 [11]. К сожалению, процесс разработки новых и совершенствования уже

существующих методик оценки бюджета идет намного быстрее в теории, чем на практике. Это является важным препятствием на пути эффективного управления бюджетами всех уровней.

Каждая из рассмотренных методик оценки эффективности бюджетной политики обладает своими существенными достоинствами, которые вытекают из четкого и логического обоснования выбранного критерия эффективности, и недостатками, возникающими в связи с невозможностью охватить всю группу факторов, влияющих на эффективность бюджетной политики региона и муниципального образования. Кроме того, из приведенного выше анализа видно, что главным недостатком большинства методик является их относительная отстраненность от оценки стабильности бюджетных расходов и влияния данного критерия оценки на качества жизни населения.

На наш взгляд, учитывая положения гл. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [12], смысл существования муниципалитетов заключается, в том числе, и в обеспечении достойного уровня жизни своему населению.

В 2010–2011 гг. бюджетная политика субъектов Российской Федерации была направлена на решение задач посткризисной стабилизации бюджетов. При проведении оценки эффективности бюджетной политики региона на всех уровнях бюджетной системы мы предлагаем на основе объективной информации о состоянии финансовых расходов территории СЗФО оценить однородность бюджетных расходов и определить уровень устойчивости региональных и местных бюджетов.

Перед нами стоит весьма важная задача – получение на основе анализа расходов бюджетов всех уровней СЗФО заключения об эффективности и стабильности проводимой бюджетной политики в регионе. В применяемых методиках не рассматривается количественный метод определения тесноты и направления взаимосвязи между выборочными переменными величинами и их причинно-следственной зависимости. Для того чтобы наиболее полно оценить эффективность расходов регионального бюджета СЗФО, автор предлагает провести корреляционно-регрессионный и вариационный анализ использования бюджетных средств на всех уровнях региональной бюджетной системы. Задачи этого анализа – определить факторы, наиболее влияющие на изменение расходов по тому или иному разделу классификации расходов на любом из уровней (видов) бюджетов СЗФО и степень однородности расходов.

Считаем целесообразным обозначить дальнейшие направления развития методологии бюджетного анализа, при этом нам представляется необходимым учесть при проведении анализа бюджетных расходов специфику исследуемого региона.

Формирование расходов бюджета региона осуществляется в соответствии с расходными обязательствами субъекта Российской Федерации, исполнение которых, согласно законодательству России, международным и иным договорам и соглашениям, должно происходить в очередном финансовом году [1].

Автор считает, что анализ бюджета субъекта СЗФО должен начинаться с оценки законодательной базы бюджетного процесса, ее исполнения. Затем необходимо сформировать базу данных о фактических расходах бюджетов субъектов СЗФО за изучаемый период и всех уровней регионального бюджета на основе данных из официальных источников (Министерство финансов и Казначейство России), опубликованных на открытом информационном ресурсе по анализу показателей бюджетов субъектов Российской Федерации [13].

Для того чтобы сделать вывод о результатах проводимой бюджетной политики в регионе и эффективности использования бюджетных расходов, следует провести:

- горизонтальный анализ, в ходе которого сравниваются текущие показатели расходов бюджета с показателями за прошлый период;
- вертикальный анализ, в результате которого определяются структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;
- факторный анализ, который заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные расходы и их однородность.

Оценка динамики, структуры и вариации будет проведена по каждому субъекту СЗФО, по видам бюджетов и по кодам классификации. При проведении анализа бюджетных расходов автор предлагает сопоставлять цели и задачи проводимой бюджетной политики по регионам, выявлять приоритеты деятельности органов власти на перспективу с составом и структурой бюджетных расходов. Следует проводить анализ состава и структуры расходов бюджета с помощью расчета удельных весов каждого вида расходов в общей сумме. Такого рода анализ позволит отследить приоритетность расходов, а в перспективе корректировать ее в соответствии с целями и задачами бюджетной политики расходов на очередной финансовый период.

Автор предлагает три этапа:

1. Анализ горизонтального прироста расходов бюджетов по регионам субъектов СЗФО.

При этом за основу могут быть приняты методики анализа бюджетных расходов, применяемые в настоящее время региональными контрольно-счетными органами. В настоящее время анализ использования бюджетных средств сводится, главным образом, к анализу динамики расходных статей бюджета, а также структуры бюджета за ряд лет.

Этот вид анализа расходов бюджета региона целесообразно проводить с использованием в качестве инструментария относительных бюджетных показателей.

На данном этапе анализа, сформировав в среде MS Excel базу данных, будут проведены расчеты и сравнительный анализ в соответствии со структурой четвертого уровня бюджетной системы (консолидированный бюджет субъекта, собственный бюджет субъекта, местные бюджеты, бюджеты городских округов, собственные бюджеты районов, бюджеты городских и сельских поселений) следующих показателей расходов бюджета СЗФО:

- динамика расходов СЗФО по разделам классификации расходов;
- темп изменения расходов СЗФО по разделам классификации расходов;
- темп изменения расходов субъектов СЗФО за анализируемый период по разделам классификации расходов;
- абсолютное изменение расходов субъектов СЗФО за анализируемый период по разделам классификации расходов;
- структура абсолютных изменений расходов субъектов СЗФО за анализируемый период по разделам классификации.

Этот раздел будет состоять из анализа динамики расходов шести видов бюджетов региона.

2. Анализ структуры расходов бюджетов субъектов СЗФО.

На втором этапе проводим вертикальный анализ расходов бюджета СЗФО по видам бюджетного обязательства (в функциональной и экономической классификации) и по уровням бюджетной системы региона. Проанализируем структуру среднегодовых расходов в среднем по всем бюджетам и выделим основную статью расходов субъектов СЗФО за изучаемый период по каждому виду. На этом этапе проанализируем данные следующих показателей:

- среднегодовые расходы субъектов СЗФО за конкретный период по разделам классификации расходов;

– структура среднегодовых расходов субъектов по разделам классификации расходов;  
 – динамика структуры расходов субъектов СЗФО по КБК.

3. Корреляционно-регрессионный и вариационный анализ расходов бюджетов СЗФО.

Данный вид анализа является наименее разработанным, но наиболее важным в практическом плане. Это последний этап анализа, который состоит из корреляционно-регрессионного и вариационного анализа расходов бюджета СЗФО.

Первый блок анализа позволит выявить факторы, наиболее влияющие на изменение расходов регионального бюджета по тому или иному разделу классификации расходов на любом из уровней бюджетов СЗФО.

Второй блок анализа позволит определить однородность абсолютных показателей расходов и доли расходов на региональном и местном уровне бюджетов, а также провести сравнение и оценку бюджетов субъектов между собой в целом и по КБК расходов. На основе полученных результатов можно будет дать объективную оценку стабильности / нестабильности бюджетной политики исследуемого региона.

Для оценки эффективности бюджетной политики на основе полученных показателей вариации расходов региона по бюджетам и по КБК предлагается использовать балльный метод оценки. Исходя из общей суммы полученных баллов по всем рассчитанным бюджетным показателям, можно провести рейтинговую оценку региона по стабильности расходных обязательств. Для этого необходимо определить, к какой группе относится данная территория: нестабильная; стабильно устойчивая; абсолютно стабильная.

По нашему мнению, при проведении анализа расходов особенно актуально в современных условиях выявление стабильности по бюджетам 2-го и 3-го уровней бюджетной системы СЗФО. При этом, чем более длителен период расчета стабильного состояния, тем более адекватной является оценка того, насколько эффективно и рационально орган публичной власти осуществляет деятельность по реализации своих полномочий и обеспечению развития соответствующего региона или муниципального образования.

Анализ стабильности бюджетной политики региона, прежде всего, важен при определении стратегии развития территории, что позволяет снизить зависимость от негативных факторов, влияющих на текущее состояние бюджета и определить направления повышения его ус-

тойчивости. При этом данная при анализе оценка позволяет рассматривать варианты перспективного развития территории в увязке с устойчивостью ее бюджетных расходов. Мы предлагаем использовать методику для проведения оценки эффективности бюджетной политики муниципальных образований. Преимущество данной методики заключается в сопоставлении расходов бюджета муниципалитета с качеством жизни населения этой же территории. На наш взгляд, именно такой подход к оценке эффективности бюджетной политики будет способствовать наилучшему отражению предлагаемого нами критерия эффективности как степени достижения социально-экономических целей муниципального образования при минимизации варьирования объема средств.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2. Об Инвестиционном фонде Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3. Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации : Приказ Минэкономразвития РФ от 23 мая 2006 г. № 139/82н. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

4. *Клисторин В. И.* Методические рекомендации по анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования. – СПб. : Питер, 2006. – 49 с.

5. *Берездивина Е. В.* Система показателей результативности субъекта бюджетного планирования. – URL : [http://www.politanaliz.ru/art\\_list\\_90.html](http://www.politanaliz.ru/art_list_90.html).

6. *Иванов В. В., Коробова А. Н.* Муниципальный менеджмент. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 718 с.

7. Анализ межбюджетных отношений в интересах общественности (На примере муниципальных образований Новосибирской области) / Бюджетная система Российской Федерации. – URL : [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an\\_strategy\\_07222003/an\\_strategy\\_07222003210.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/an_strategy_07222003210.htm).

8. *Шутилова Е. В.* Приоритеты в оценке эффективности расходов бюджета при проведении внешнего контроля регионального бюджета. – URL : <http://www.openbudget.karelia.ru/books/conf4doc/45.htm>.

9. Прикладной бюджетный анализ / под ред. Т. И. Виноградовой, В. А. Бескровной. – СПб., 2007. – 250 с.

10. Клисторин В. И., Сумская Т. В. Анализ состояния местных бюджетов Новосибирской области // Проект СИРЕНА: опыт моделирования и анализа регионального развития : сб. науч. тр. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2009. – С. 150–173.

11. О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъек-

тов РФ и муниципальных образований : Приказ Министерства финансов РФ от 2 августа 2004 г. № 223 (ред. от 18 августа 2005 г.).

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

13. iМониторинг / НПО Криста. – URL : <http://www.ifinman.ru>.