

ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

*Сергей Евгеньевич Закутнев, д. э. н., доц., профессор
кафедры управления экономикой производства*

Тел.: 8-926-270-99-93, e-mail: szakutnev@yandex.ru

*ФГОУ ВПО «Военный университет» Министерства обороны РФ
<http://stat.ens.mil.ru>*

Переход к программному бюджету обуславливает необходимость разработки и реализации сбалансированного комплекса мер финансово-экономического, организационно-институционального и нормативно-правового характера для обеспечения эффективного расходования государственных финансовых ресурсов. В настоящей статье охарактеризованы подходы к организации мониторинга реализации целевых бюджетных программ как инструмента повышения эффективности государственного регулирования в сфере социально-экономического развития общества.

Ключевые слова: программный бюджет, целевые бюджетные программы, мониторинг



С. Е. Закутнев

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, обеспечения обороноспособности и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны.

Одним из основных результатов реализации бюджетных реформ, базовые направления которых были сформулированы в одобренных Правительством Российской Федерации программных документах (Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, Программа развития органов федерального казначейства на 2000–2004 годы, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах), стало создание системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ [5].

В 2010–2012 годах развитие бюджетной системы Российской Федерации продолжилось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [2] (далее – Программа повышения эффективности бюджетных расходов), по большинству направлений реализации которой был достигнут существенный прогресс. В частности, в рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов всеми федеральными органами исполнительной власти были приняты и реализуются ведомственные планы повышения эффективности бюджетных расходов, формат которых был определен методическими рекомендациями по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов [4].

В 2011 году было принято 76 ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов. Минфином России ежеквартально оценивается полнота и своевременность выполнения установленных ведомственными планами мероприятий по каждому федеральному органу исполнительной власти. По состоянию на 1 октября 2012 года 51 из 78 федеральных органов исполнительной власти своевременно реализуют основные запланированные мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов [6].

Мониторинг, который неразрывно связан с системой планирования и контроля осуществляемой деятельности, является одним из инструментов, помогающих определить и повысить результативность деятельности государственных органов власти по предоставлению услуг, исполнению программ. В основе этой системы лежит использование показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям [7, с. 15].

Мониторинг целевых бюджетных программ является реальным инструментом повышения эффективности государственного регулирования в сфере социально-экономического развития общества. Мониторинг должен строиться на принципах минимизации количества мониторируемых показателей, оптимизации методов оценки, регламентации целей и направлений углубленного анализа.

Учитывая то, что подготовка управленческих решений порой нуждается в информации, выходящей за пределы мониторируемых показателей, организация аналитической работы сопровождается постоянным совершенствованием, информационным, технологическим и организационным обновлением, что также должно составлять одно из важных направлений работы в системе мониторинга. Мониторинг – это сложная, постоянно развивающаяся система, требующая четкого управления собственным развитием с учетом анализа эффективности деятельности.

Мониторинг реализации целевых бюджетных программ, а точнее мониторинг предоставления бюджетных услуг, давно используется в управлении общественными финансами за рубежом. Еще в 1938 г. Международная ассоциация управления городов (графств) (ИСМА, США) предложила муниципальным образованиям использовать различные типы показателей для мониторинга оказания услуг и оценки их качества и эффективности. С 40-х гг. XX века мониторинг результативности предоставления услуг стал применяться в Японии, затем в Австралии, Новой Зеландии, Канаде, Великобритании, Швеции, Финляндии, Норвегии, Швейцарии, Нидерландах и других странах [7, с. 20].

Гарри П. Хатри определяет сущность процесса мониторинга применительно к реализации целевых программ: «Мониторинг результативности позволяет определить и применить на практике конкретные индикаторы для измерения полученного эффекта и эффективности программ на регулярной основе. Такая информация полезна при формировании и обосновании бюджетных расходов, а также при определении наилучших путей использования имеющихся ресурсов. В процессе мониторинга администраторы программ смогут влиять на их эффективность, а также публично доказывать их необходимость, что способствует росту доверия к правительству» [8, с. 11].

С. Хортон определяет мониторинг как «непрерывную функцию, определяющую систематическую совокупность данных относительно значимых индикаторов. Мониторинг осуществляется в целях обеспечения управленческого персонала и главных распорядителей данными, характеризующими степень достижения поставленных целей» [9].

В Российской Федерации основы развития системы мониторинга эффективности и качества управления общественными финансами были заложены в ходе построения и развития бюджетного федерализма. Впервые официально о системах мониторинга эффективности и качества управления общественными финансами было заявлено в 1998 г. в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 – было предусмотрено проведение мониторинга процессов экономических реформ и финансового оздоровления в регионах.

Отправной точкой внедрения мониторинга в России все же принято считать приказ Минфина РФ от 30 марта 2001 г. № 71 «О временном порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований при предоставлении средств целевых иностранных кредитов». Однако активное применение стандартного мониторинга началось лишь в 2003 г., когда Минфином РФ была утверждена Методика оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (приказ Минфина РФ от 18 февраля 2003 г. № 41).

Необходимость дальнейшего совершенствования мониторинга качества управления общественными финансами была определена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1786-р, утвердившим Концепцию административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. В 2007 г. мониторинг соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления бюджетами субъектов РФ Министерство финансов РФ провело в соответствии с методикой, утвержденной приказом Минфина России от 11 мая 2005 г. № 98.

По результатам 2008 г. мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств, Министерство финансов провело в соответствии с приказом Минфина РФ от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета». В целях повышения эффективности расходов федерального бюджета и качества управления средствами федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета с учетом Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах данным приказом было утверждено Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета. Данный приказ утратил силу с выходом приказа Минфина РФ от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (далее – приказ 34н).

Приказом 34н мониторинг качества финансового менеджмента определен как «анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит)» [1].

Организация проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, представлена на рисунке 1.

Минфин России проводит регулярный мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета. В процессе реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов методика проведения мониторинга, установленная приказом 34н, постоянно совершенствуется. Так, наряду с уточнением и дополнением критериев (показателей) качества финансового менеджмента расширены цели и задачи мониторинга в связи с переходом к программной структуре расходов бюджетов, реализацией Закона № 83-ФЗ [6].

Итак, переход к программно-целевым методам организации бюджетного процесса требует усиления контроля за разработкой и выполнением бюджетных целевых программ, поскольку такой контроль должен происходить не только на стадии обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете, но и на всем их «жизненном цикле» – при разработке, поэтапной реализации, мониторинге, экспертизе, оценке результативности бюджетных целевых программ.

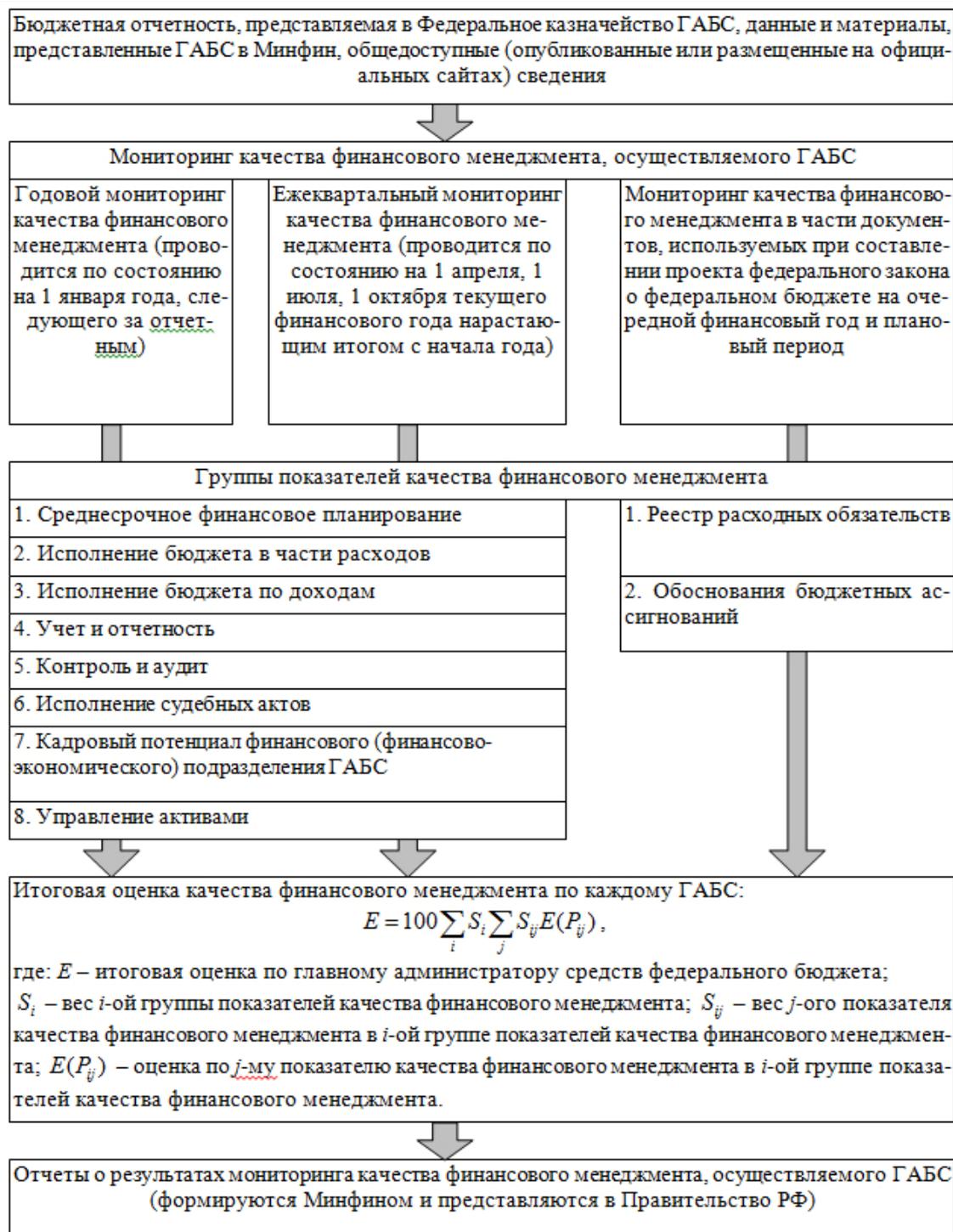


Рис. 1. Организация проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета

Применительно к бюджетным целевым программам мониторинг представляет собой периодическое наблюдение за ходом реализации той или иной программы с помощью сбора информации по определенной системе показателей. Показатели мониторинга чаще всего являются численными, однако некоторые из них могут носить и качественный характер. Построение системы этих показателей, или индикаторов, является важнейшим элементом мониторинга и основано на тех целях, которые ставятся перед программой, и тех вопросах о программе, на которые желательно получить ответ. В ходе мониторинга проверяется, насколько выполнение программы соответствует плану, и, таким образом, мониторинг обеспечивает обратную связь с программой. Данные, полученные в процессе мониторинга, могут быть использованы и для более развернутых процедур оценки, таких

как анализ затрат-выгод или анализ воздействия программы на целевые группы. Указанные оценочные процедуры содержат существенные дополнения по сравнению с мониторингом.

Мониторинг реализации федеральных целевых программ должен иметь функциональный механизм его организации, элементами которого являются субъекты, объекты, принципы, методика, результаты.

Таким образом, мониторинг является основой комплексной и всесторонней оценки целевой бюджетной программы. Любое исследование о соответствии программы поставленным перед ней целям должно опираться на те или иные источники данных, а наиболее важным из таких источников как раз и является регулярно проводимый мониторинг. Он имеет, однако, и самостоятельное значение, проявляющееся в предоставлении следующих возможностей:

- совершенствование процесса реализации программы. Мониторинг позволяет определить сильные и слабые стороны программы. В силу того, что мониторинг способен вскрывать проблемы, администраторы или исполнители целевой бюджетной программы могут так или иначе оказывать ему сопротивление. Поэтому, с одной стороны, требуется административная воля, чтобы ввести необходимую отчетность, а с другой – заинтересованность в том, чтобы полученная информация была использована для улучшения программы;

- более эффективное использование ресурсов. Понимая, как именно в программе используются выделенные на нее ресурсы, и сопоставляя их с полученными результатами, можно принимать решения о распределении ресурсов наиболее эффективным образом;

- предоставление информации всем заинтересованным сторонам. Качественно проведенный мониторинг не только предоставляет информацию, но и может при этом привлечь дополнительные средства из внешних источников и политическую поддержку;

- оценка качества работы исполнителей.

Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации установлено, что в целях контроля реализации государственных программ Министерство экономического развития Российской Федерации на постоянной основе осуществляет мониторинг реализации государственных программ ответственным исполнителем и соисполнителями. Ответственный исполнитель государственной программы предоставляет по запросу Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации сведения, необходимые для проведения мониторинга реализации государственной программы [3].

Сущность мониторинга реализации целевых бюджетных программ выражается в процессе осуществления его функций. Мы полагаем, что можно выделить следующие функции мониторинга реализации таких целевых программ:

- информационную (путем сбора, накопления, систематизации и обработки информации мониторинг позволяет получить документированные данные о состоянии реализации целевых бюджетных программ, произошедших изменениях);

- контрольную (дает возможность в ходе мониторинга проводить контроль за соблюдением финансового законодательства, оценить ход реализации целевых бюджетных программ; особую значимость приобретает разработка и внедрение системы раннего обнаружения отклонений в ходе выполнения управленческих решений, а также создание методики корректировок по достижению заявленных результатов);

- аналитическую (позволяет выявить влияние отдельных факторов на реализацию целевых бюджетных программ и предупредить финансовые риски).

С организационной точки зрения мониторинг реализации целевых бюджетных программ должен проводиться в несколько основных этапов:

- 1) определение предмета мониторинга: какие именно целевые программы, мероприятия, процессы, явления должны быть наблюдаемы;

- 2) определение объекта мониторинга: на каком уровне государственного управления изучается предмет мониторинга, кто или что является «носителем» наблюдаемых процессов;

- 3) формализацию главной цели и задач мониторинга, которая определяет конкретные направления оценочно-аналитической деятельности;

4) определение системы показателей (индикаторов), уровень и динамика которых должны быть наблюдаемы;

5) установление по каждому из выбранных индикаторов нормативных (базисных, критерильных, граничных) уровней, сравнение с которыми фактических значений индикативных показателей может четко свидетельствовать о динамике наблюдаемой ситуации в лучшую или худшую сторону;

6) определение ответственного управленческого органа, придания ему необходимых полномочий по организации мониторинга;

7) сбор информации о текущем состоянии индикативных показателей, сравнение текущих и нормативных значений данных показателей;

8) формулирование вывода об оценке ситуации с наблюдаемым объектом по степени отклонения фактических (отчетных) величин показателей от нормативных;

9) установление на основе анализа причинно-следственных связей основных факторов, влияющих на динамику наблюдаемого объекта;

10) разработка и принятие управленческого решения по результатам мониторинга.

Полноценный мониторинг реализации целевых бюджетных программ, претендующий на корректную диагностику ситуаций и проблем, должен быть:

1) системным, то есть независимо от содержания и масштаба мониторинг должен дать характеристику социальных, экономических, правовых и иных аспектов рассматриваемой ситуации или проблемы в их взаимосвязи;

2) структурно полным и логически завершенным. Мониторинг должен включать общеобязательные стадии сбора строго определенной информации, ее анализа и оценки (диагностики) ситуации или проблемы.

Следует различать тотальный (всеобщий) и проблемно-ориентированный мониторинг реализации ФЦП. Задачей и содержанием первого является постоянный анализ и диагностика ситуации в масштабах министерства (ведомства) и органов государственного управления, осуществляющих (координирующих) процесс реализации ФЦП; при этом предметом такого тотального мониторинга становится определенная ситуация как таковая во всем разнообразии ее составляющих.

Задачей проблемно-ориентированного мониторинга является отслеживание тенденций развития (разрешения) той или иной проблемы, которая отобрана по определенным критериям и признана общественно значимой и в этой связи требует особого внимания. В отличие от тотального мониторинга, проблемно-ориентированный мониторинг имеет предметом не постоянно и повсеместно наблюдаемую и диагностируемую ситуацию, а дискретные явления, назревающие в недрах той или иной ситуации.

Во многих случаях тотальный мониторинг может включать проблемно-ориентированный мониторинг в качестве самостоятельного фрагмента или включать соответствующую информацию в невыделенном, латентном виде. С другой стороны, проблемно-ориентированный мониторинг в зависимости от характера анализируемой проблемы может потребовать не меньшего объема информации, чем тотальный мониторинг.

Помимо непосредственного сбора информации о наблюдаемом объекте, выраженной в совокупности индикаторов, мониторинг предполагает ее систематизацию, упорядочение и первичную оценку на предмет соответствия ожидаемому значению. В задачи оценки, производимой на этом этапе, входит только определение динамики значений индикаторов (больше, меньше, не изменилось), т.е. количественная оценка. Наличие любой (положительной либо отрицательной) динамики, в том числе ожидаемой (запланированной), означает, что информация, полученная в процессе мониторинга, должна подвергнуться более глубокой оценке, направленной на анализ результатов деятельности и/или произведенного эффекта, соотнесение этих результатов с определенными критериями и, при необходимости, немедленную коррекцию.

Таким образом, несмотря на то, что результаты мониторинга обладают ценностью достаточно ограниченный промежуток времени, они помогают установить, насколько хорошо реализованы мероприятия целевых бюджетных программ, направленные на дости-

жение их целей и решение задач, и могут определять необходимость их модификации. Полученные в результате мониторинга данные после оценки и анализа могут служить основой для корректировки методологии самого мониторинга. В целях повышения результативности система мониторинга должна быть «встроена» в целевую бюджетную программу с самого начала ее реализации.

Литература

1. Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»
2. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по её реализации в 2010 году».
3. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
4. Приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 23 декабря 2010 г. № 182н/674 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов».
5. Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами».
6. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (проект) URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/02/Programma_210213.zip
7. *Гараджа М.Ю.* Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. – М.: Фонд «Институт экономики города». 2002. 48 с.
8. *Хатри Гарри П.* Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: Фонд «Институт экономики города». 2005. 276 с.
9. *Sylvia Horton.* New public management: its impact on public servant's identity. An introduction to this symposium. University of Portsmouth, Portsmouth Hants, UK. / International Journal of Public Sector Management Vol. 19 No. 6. 2006.

Organization of Monitoring of Implementation of Target Budgetary Programs

Zakutnev S.E., Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of Department of Management of Production Economy, Federal State Military Educational Institution of higher professional education «Military University» of Ministry of Defense

Transition to the program budget causes the need for development and implementation of the balanced package of measures of financial, economic, organizational, institutional, standard and legal character for providing effective expenditure of the state financial resources. In the present article approaches to the organization of the monitoring of implementation of target budgetary programs as instrument of increasing efficiency of state regulation in the sphere of social and economic development of society are characterized.

Keywords: program budget, target budgetary programs, monitoring.