

На правах рукописи

БКБ 65.261.8

ПЗЗ



Пирогова Татьяна Викторовна

**ВЛИЯНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ НЕЗАВИСИМОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МЕСТНОГО
БЮДЖЕТА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
(на примере г. Новосибирска)**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Новосибирск – 2006

Работа выполнена на кафедре «Финансы и кредит»
в Сибирском институте финансов и банковского дела

Научный руководитель	кандидат экономических наук, доцент <i>Баранова Инна Владимировна</i>
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор <i>Рожков Юрий Владимирович</i> кандидат экономических наук, доцент <i>Руденко Александр Михайлович</i>
Ведущая организация	Санкт-Петербургский университет экономики и финансов

Защита состоится 28 декабря 2006 г. в 10.00 часов на заседании Регионального диссертационного совета КМ 521.021.01 в Сибирском институте финансов и банковского дела по адресу: 630051, Новосибирск, ул. Ползунова, 7, зал заседаний диссертационного совета, ауд. 21.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Сибирского института финансов и банковского дела по адресу: 630051, Новосибирск, ул. Ползунова, 7.

Автореферат разослан «27» ноября 2006 г.

Ученый секретарь
Регионального
диссертационного совета

И.В. Баранова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В связи с бюджетной реформой и смещением акцентов в бюджетном процессе с управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами возникла потребность в осуществлении независимой экспертизы деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ). Задачи повышения эффективности управления муниципальными финансами предопределяют необходимость расширения роли независимой экспертизы в бюджетном процессе, которая проявляется в подтверждении данных бюджета и бюджетной отчетности ОМСУ посредством выражения независимого мотивированного мнения эксперта относительно ее достоверности, обоснованности показателей, а также результативности управления муниципальными финансами.

Существующая в настоящее время система формирования публичной бюджетной отчетности ОМСУ не удовлетворяет требованиям полноты, прозрачности и сопоставимости. Ограниченный и агрегированный характер финансовых показателей бюджета, представляемых общественности, не позволяет объективно оценить состояние бюджета и результативность муниципальных целевых программ. В большинстве случаев информации, содержащейся в проекте бюджета, отчете об его исполнении, бюджетной отчетности муниципального образования, недостаточно для достоверной оценки качества управления муниципальными финансами и эффективности бюджетной политики.

Учитывая, что администрация муниципального образования распоряжается общественными средствами и обязана проводить бюджетную политику в интересах его жителей, ее деятельность должна быть максимально прозрачной, открытой для общественности и подконтрольной ей на всех этапах бюджетного процесса. Формой реализации прав граждан на участие в процессе обсуждения муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, в том числе проекта бюджета на очередной финансовый год и отчета о его исполнении, является проведение публичных слушаний, регламент которых предусматривает участие независимых экспертов.

В целях обеспечения соответствия деятельности ОМСУ целям и задачам государственной экономической политики (на макро- и мезоуровне), а также в силу того, что их финансовая деятельность должна быть подотчетна не только вышестоящим органам власти, но и местному электорату, вопрос применения методов, форм финансового контроля и расширения состава его субъектов все более актуализируется, наполняется новым содержанием. Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ и Распоряжение Правительства «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плана мероприятий по ее реализации» № 467-Р предусматривают проведение независимой экспертизы бюджета финансовой отчетности ОМСУ с выражением независимого экспертного мнения относительно ее достоверности, а также

экспертизы систем внутреннего контроля и результативности управления муниципальными финансами независимыми экспертами (аудиторами), обладающими соответствующей профессиональной компетенцией. Методический инструментарий (в соответствии с Распоряжением № 467-Р) должен быть утвержден в 2008 году, но он уже сегодня востребован практикой.

Несмотря на значительное число публикаций по финансовому контролю и бюджетной политике в целом, оценке состояния и качества бюджетов, вопрос проведения независимой экспертизы по-прежнему остается недоисследованным. Проведение независимой экспертизы носит скорее спонтанный, эпизодический характер. В рамках теоретико-методологических основ реализации финансового контроля отсутствует целостное представление о сущности, роли и принципах независимой экспертизы, не разработаны организационно-методические основы ее проведения. Существующая официальная методика оценки качества управления муниципальными финансами не является бесспорной и требует уточнения.

Недостаточная разработанность и наличие дискуссионных вопросов, касающихся проведения независимой экспертизы, а также необходимость повышения эффективности бюджетной политики в целях повышения качества жизни населения обусловили выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность и значимость.

Степень разработанности проблемы. Исследование научной литературы выявило, что вопросам реализации бюджетной политики и управления муниципальными финансами посвящены труды О. Врублевской, А. Грязновой, С. Гусева, Н. Ивановой, А. Игудина, А. Кудрина, А. Лаврова, Т. Линкола, С. Лушина, И. Мацкуляка, Э. Пешинной, Л. Прониной, Г. Поляка, В. Романовского, Ю. Рожкова, В. Самарухи, В. Сенчагова, А. Силуанова, В. Слепова, Дж. Стрика, К. Третнера, А. Улюкаева, Н. Фадейкиной, Н. Фроловой, Х. Циммермана, Ю. Швецова и др.

Проблемы организации финансового контроля в рамках бюджетного процесса рассматриваются В.В. Бурцевым, В.П. Гореглядом, Ю.А. Данилевским, В.А. Жуковым, М.В. Мельник, Т.Г. Нестеренко, С.Ю. Павленко, В.М. Родионовой, Н.М. Сабитовой, С.В. Степашиным, Н.В. Фадейкиной и др.

В процессе изучения научно-практических публикаций по теме диссертационного исследования, а также анализа правовой базы выявлено, что взаимосвязь независимой экспертизы и качества управления муниципальными финансами не освещена, отсутствует методический аппарат проведения независимой экспертизы местного бюджета, не структурированы регламент бюджетного процесса и взаимоотношения его участников с привлечением независимых экспертов. Кроме того, методики оценки качества управления муниципальными финансами и раскрытия ее результатов в бюджетной отчетности требуют уточнения. Это обусловило необходимость дальнейшего исследования указанных проблем.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы – исследование теоретических и практических аспектов осуществления бюджетной политики, финансового контроля, оценки состояния местного бюджета и раз-

работа на основе полученных результатов рекомендаций по применению методического инструментария проведения независимой экспертизы местного бюджета и повышению эффективности бюджетной политики.

Для достижения указанной цели в работе решались следующие задачи:

- изучить теоретические и практические аспекты бюджетной политики и влияние финансового контроля на повышение ее эффективности;
- определить сущность независимой экспертизы и показать ее роль в бюджетном процессе;
- разработать регламент формирования и реализации муниципальной бюджетной политики;
- рассмотреть методики по оценке качества управления муниципальными финансами и дать комплексную оценку финансового положения и качества управления муниципальными финансами в г. Новосибирске;
- определить систему показателей эффективности реализации муниципальных целевых программ;
- обобщить результаты независимой экспертизы бюджета городского округа г. Новосибирск и разработать рекомендации по повышению эффективности бюджетной политики муниципалитета.

Объект исследования – муниципальный бюджет как инструмент реализации бюджетной политики городского округа.

Предмет исследования – независимая экспертиза как форма финансового контроля, направленная на повышение эффективности бюджетной политики муниципалитета (на примере г. Новосибирска).

Теоретическую и методологическую базу диссертационной работы составили фундаментальные исследования отечественных и зарубежных ученых в области бюджетной политики и организации финансового контроля, а также документы методологического характера по государственному финансовому контролю и мониторингу. Глубина исследования, обоснованность научных результатов, достоверность выводов была обеспечена применением общенаучных методов познания: обобщения, систематизации и формализации информации, наблюдения, синтеза, методов логического, статистического, ретроспективного анализа и др.

Исследование проведено в рамках п. 2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны» и п. 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальности ВАК (экономические науки).

Информационная база исследования. В ходе диссертационного исследования использовались законодательные и подзаконные акты РФ, Новосибирской области (и их проекты), характеризующие результаты и перспективные направления бюджетной политики, а также показатели социально-экономического развития г. Новосибирска, Новосибирской области и

России в целом. Исследование построено на информационно-статистических материалах Департамента экономики и финансов, Планово-экономического управления, Комитета по стратегическому планированию мэрии г. Новосибирска, Управления финансов и налоговой политики Администрации Новосибирской области, Росстата Новосибирской области, Минфина РФ, Счетной палаты РФ и др. Кроме того, были использованы нормативно-правовые акты, регламентирующие бюджетные правоотношения и бюджетный процесс в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

– дана авторская трактовка понятия «независимая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов», определена сущность независимой экспертизы как альтернативной формы государственного финансового контроля, ориентированного на подтверждение достоверности бюджета, соответствия его формированию (исполнению) действующему законодательству, а также эффективности использования бюджетных средств и муниципальной собственности;

– разработан базовый регламент организации бюджетного процесса муниципального образования г. Новосибирск, выявлена роль независимой экспертизы в данном процессе и дана качественная оценка влияния ее результатов на транспарентность бюджета и действий органов муниципального самоуправления, эффективность реализации целевых муниципальных программ и бюджетной политики в целом;

– предложен методический аппарат проведения независимой экспертизы бюджета муниципального образования, включающий трехмодульную структуру с обоснованием содержательной части;

– уточнена методика комплексной оценки финансового положения и качества управления муниципальными финансами, обоснована необходимость раскрытия в бюджетной отчетности муниципального образования результатов оценки;

– предложена система показателей оценки эффективности реализации муниципальных целевых программ.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке теоретических основ регламентации бюджетной политики муниципального образования и обосновании необходимости проведения независимой экспертизы как нового инструмента повышения качества управления муниципальными финансами в условиях бюджетных реформ, трансформации национальных традиций бюджетного учета и конвергенции с международными стандартами в области публичных финансов.

Практическая значимость выполненного исследования состоит в разработке предложений и рекомендаций для ОМСУ, обеспечивающих повышение эффективности проводимой бюджетной политики, которые могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов. Разработанный методический инструментарий проведения независимой экспертизы может быть использован контрольно-счетными палатами, ОМСУ для выра-

ботки стандартов внешнего и внутреннего финансового контроля, а также независимыми аудиторами, выступающими экспертами в бюджетном процессе. Результаты диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе вузов при изучении дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Контроль и ревизия».

Основные результаты диссертационного исследования:

– разработаны методические рекомендации по регламентации бюджетной политики и проведению независимой экспертизы бюджетов муниципальных образований;

– осуществлена оценка качества управления муниципальными финансами, которая может служить для анализа конкурентоспособности инвестиционной привлекательности муниципального образования г. Новосибирска;

– даны практические рекомендации по повышению эффективности бюджетной политики муниципалитета.

Апробация работы. Теоретические положения и отдельные результаты исследования применялись при проведении диагностики финансового состояния и качества управления региональными финансами Новосибирской области (в том числе репрезентативных муниципальных образований), проводимой в 2002–2003 гг. ООО «Финансовая экспертиза», используются в деятельности Департамента экономики и финансов мэрии г. Новосибирска, о чем свидетельствуют справки о внедрении результатов исследования.

Материалы диссертационной работы используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджетная система», «Контроль и ревизия» в НОУ ВПО СИФБД.

Основные положения и результаты работы докладывались и обсуждались на VII, VIII, IX научных сессиях СИФБД (2004–2006 гг.), на межрегиональных межвузовских научно-практических конференциях, проводимых в СИФБД в 2004–2006 гг. (г. Новосибирск), на публичных слушаниях по проекту городского бюджета на очередной финансовый год, на Всероссийской научной конференции молодых ученых «Наука. Технологии. Инновации» (г. Новосибирск, 2006 г.).

Публикации. По теме диссертации было опубликовано 7 работ общим объемом 3,3 п.л., из них авторских – 3,3 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (185 наименования) и 5 приложений. Основной текст изложен на 183 страницах, работа включает 6 таблиц и 12 рисунков.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Выявлены проблемы регламентации формирования и реализации бюджетной политики муниципального образования.

Регламентация бюджетной политики муниципального образования предполагает четкое следование ОМСУ требованиям бюджетного законодательства в вопросах управления местными финансами. Анализ тенден-

ций развития и современного состояния низового уровня бюджетной системы РФ позволил выявить следующее.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим в действие с 01.01.06 г., и в целях его реализации в основном завершена работа по установлению границ и, соответственно, бюджетного статуса муниципальных образований. В некоторых субъектах РФ (Республика Северная Осетия – Алания, Красноярский край, Рязанская область, Ставропольский край и др.) не урегулированы вопросы по определению границ муниципальных образований, а также их самостоятельности. Для решения данной проблемы организуются сходы граждан, решения которых направляются в органы государственной власти субъекта РФ, в отдельных случаях вопросы решаются в судебном порядке. В Новосибирской области бюджетное устройство приведено в полное соответствие с требованиями законодательства. Сведения о количестве муниципальных образований представлены в табл. 1.

Таблица 1 – Структура муниципальных образований в РФ и Новосибирской области на 1 января 2006 г.

Муниципальные образования	Российская Федерация		Новосибирская область		Уд. вес муницип. образ. Новосибирской области к РФ, %
	количество	уд. вес, в % к итогу	количество	уд. вес, в % к итогу	
Городские округа	526	2,15	5	1,02	0,95
Муниципальные районы	1817	7,41	30	6,12	1,65
Городские поселения	1823	7,44	26	5,31	1,43
Сельские поселения	20 106	82,04	429	87,55	2,13
Внутригородские муниципальные образования	236	0,96	–	–	–
Всего	24 508	100	490	100	2,00

Упорядочение бюджетного устройства внутри субъектов РФ требует формирования соответствующих ОМСУ и проведения работы по приведению нормативной правовой базы в сфере бюджетных отношений в соответствие с требованиями федерального и субфедерального законодательства. Решение данной проблемы в муниципалитетах осложняется тем, что реформирование бюджетного процесса происходит сразу на всех уровнях власти и управления. Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов РФ разработал сборник модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, в том числе модельный муниципальный правовой акт о бюджетном процессе, о

разработке, применении и мониторинге перспективного финансового плана, о бюджете муниципального образования на очередной год, о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования, о контрольном органе муниципального образования. Качество бюджетного законодательства муниципального образования городской округ г. Новосибирск в свете последних изменений, проводимых на федеральном и региональном уровне, позволяет говорить о недостаточном стремлении ОМСУ работать в направлении совершенствования и реформирования системы местных финансов. Следует заметить, что нормативно-правовые акты областного значения находятся на более качественном уровне проработки, чем нормативно-правовые акты г. Новосибирска.

Основное требование, предъявляемое к бюджетной политике муниципального образования, – гарантированное исполнение принятых расходных обязательств, сохранение долгосрочной сбалансированности доходов и расходов, формирование бюджетных расходов, исходя из приоритетов и планируемых результатов муниципальной политики.

Несмотря на значительные изменения, произошедшие в налоговом и бюджетном законодательстве в части формирования доходов местных бюджетов, проблема обеспеченности муниципалитетов собственными доходными источниками для финансирования вопросов местного значения остается по-прежнему актуальной. Основными причинами сложившейся ситуации можно назвать высокий уровень «экспорта» налогового бремени, неравномерность размещения производительных сил, плотности населения и др. На рис. 1 представлена информация, характеризующая зависимость бюджетов муниципальных образований от финансовой помощи вышестоящих бюджетов.

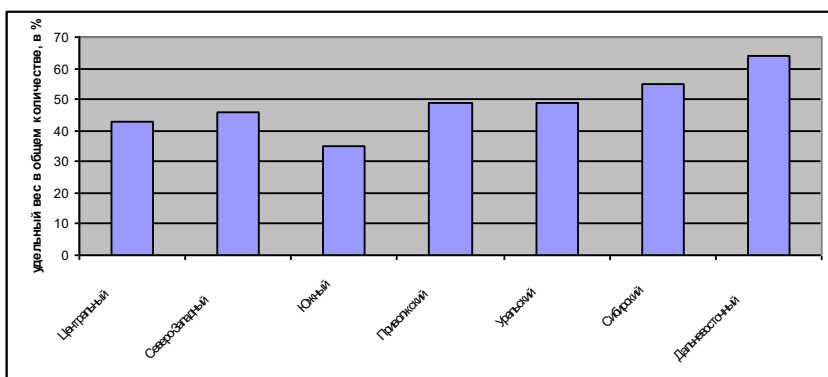


Рисунок 1 – Доля местных бюджетов, в которых финансовая помощь из региональных бюджетов в 2006 г. составляет более 50 % от общего объема доходов (план) в разрезе федеральных округов

В структуре собственных доходов местных бюджетов в 2006 г. (план) преобладают налоговые и неналоговые доходы, удельный вес которых составляет 57,2 %; вторыми по значимости выступают межбюджетные трансферты (безвозмездные и безвозвратные перечисления, за исключением субвенций из Фонда компенсаций) – 39,4 % и лишь 3,4 % занимают доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Акцентируя внимание на финансовой помощи, отметим, что в структуре межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, средства Фонда компенсаций составляют 53,5 %, дотации – 28,8 %, субсидии – 11,4 %, прочие трансферты – 6,2 %, федеральная адресная инвестиционная программа – 0,2 %.

Анализ состояния бюджета г. Новосибирска, проведенный автором работы, показал, что на протяжении ряда лет бюджет дефицитен (рис. 2).

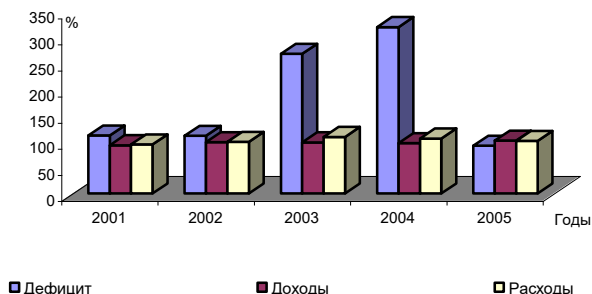


Рисунок 2 – Уровень исполнения основных характеристик бюджета г. Новосибирска в 2001–2005 гг.

Граждане и как налогоплательщики, и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что ОМСУ эффективно используют бюджетные средства, которые приносят конкретные, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Проблематичным в настоящее время является переход к новой модели бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Повышение эффективности бюджетной политики и результативности бюджетных расходов обусловлено выполнением основных требований правительственной Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., Концепции реформирования межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг. и плана мероприятий по ее реализации, Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) и др.

Обязательность реализации БОР для муниципальных образований наступит после внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс

РФ (БК РФ). Но уже сейчас в практику необходимо внедрять отдельные процедуры, предусмотренные вышеизложенными документами.

Реформирование бюджетного процесса на муниципальном уровне должно сопровождаться следующими мероприятиями.

1. Повышением роли среднесрочного финансового планирования, в том числе переходом к формированию и утверждению местных бюджетов на три года (в режиме «скользящей трехлетки»).

2. Выделением расходных обязательств и бюджетных ассигнований разных видов, в том числе приведением порядка финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в соответствие с едиными принципами и процедурами. Считаем, что реестр расходных обязательств является одним из индикаторов готовности перехода к трехлетнему бюджетированию.

3. Введением в бюджетный процесс обоснований бюджетных ассигнований и муниципальных заданий, задающих конкретные, измеримые результаты использования бюджетных средств.

4. Расширением возможностей ОМСУ по формированию классификации расходов бюджетов и, следовательно, определению формата составления и утверждения соответствующих бюджетов.

5. Созданием стимулов для ОМСУ по снижению дотационности соответствующих бюджетов.

6. Обеспечением самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджета. В ближайшей перспективе необходимо предусмотреть разработку и внедрение методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепление финансовой дисциплины.

7. Созданием условий для реструктуризации бюджетной сети, то есть перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций.

8. Уточнением вопросов регулирования муниципального долга, заимствований и гарантий.

Таким образом, основными проблемами регламентации бюджетной политики муниципалитетов являются нечеткое выполнение законодательных требований в вопросах определения бюджетного статуса МО, формирования соответствующих ОМСУ, обеспечения сбалансированности местных бюджетов и своевременной реализации мероприятий в рамках БОР.

2. Аргументирована необходимость проведения независимой экспертизы бюджета как инструмента повышения качества управления муниципальными финансами, разработан базовый регламент организации бюджетного процесса муниципального образования г. Новосибирск с участием независимых экспертов.

В зарубежной практике использование независимых экспертов в процессе принятия решений органов власти закреплено законодательно. Существенный опыт независимой экспертизы бюджетов муниципальных образований накоплен в странах Европейского союза. Как показал проведенный

анализ, экспертиза бюджетов муниципальных образований проводится на всех стадиях реализации проектов и программ от начала их разработки до постпроектного анализа. В целях повышения эффективности контроля и большей объективности при принятии решений в области бюджетной политики привлекаются независимые эксперты, в качестве которых выступают национальные исследовательские институты, аудиторские и консалтинговые фирмы. Власти не обязаны следовать выводам экспертов, но публикация отчетов независимых экспертов влияет на принимаемые ими решения. В России независимая экспертиза бюджетов органов власти существовала еще в советский период, поскольку власти при принятии решений желали опереться на авторитет науки и создать прецедент коллективного решения. Однако, законодательство не требовало и никак не регламентировало участие экспертов в бюджетном процессе. В условиях рыночных отношений традиционных подходов к поиску путей повышения эффективности бюджетного процесса стало недостаточно, в результате чего роль независимых экспертов в бюджетном процессе значительно выросла. При этом происходит формирование нормативно-правовой базы, отражающей новые социально-экономические реалии при одновременном сближении с международными стандартами публичной отчетности.

Правовым обоснованием проведения независимой экспертизы стали Распоряжение Правительства РФ от 19.01.06 г. № 38-Р «О программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)», Распоряжение Правительства РФ от 03.04.06 г. № 467-Р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 г.».

Обеспечение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и участия в их деятельности гражданского общества требует законодательного закрепления процедур, обеспечивающих доступность информации о деятельности муниципальных органов. В связи с этим необходима разработка механизмов общественной экспертизы, проведение государственно-общественных консультаций и общественного мониторинга на ранних стадиях подготовки и принятия решений, а также обеспечение публичности принятых решений. В процессе диссертационного исследования разработан базовый регламент организации бюджетного процесса муниципального образования г. Новосибирск с участием независимых экспертов, который представлен на рис. 3.

Считаем, что участие независимых экспертов должно быть на стадии, предшествующей разработке бюджета. Подготовленный финансовым органом проект бюджета, а также иные документы и материалы (перечень указан на рис. 3) вновь представляются экспертам. Необходимость привлечения экспертов может возникнуть в случае создания согласительной комиссии при отклонении Городским Советом депутатов проекта бюджета. На заключительном этапе бюджетного процесса экспертная деятельность является обязательной при подготовке экспертного заключения на отчет об исполнении бюджета.

В результате исследования правового обеспечения бюджетного процесса в г. Новосибирске автором предложен ряд поправок в Положение «О бюджетном процессе» с учетом Кодекса лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере, реализация которых создаст правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса в муниципальном образовании и внедрения современных принципов и методов ответственного финансового менеджмента, повысит самостоятельность и ответственность ОМСУ и в конечном счете будет способствовать повышению эффективности и прозрачности управления муниципальными финансами.

3. Дана авторская трактовка понятия независимой экспертизы и разработан методический аппарат ее проведения.

Проблема организации и разработки методики проведения независимой экспертизы местных бюджетов является очень актуальной, так как экспертиза представляет собой новое направление финансового контроля, еще не получившее достаточного развития и освещения в литературе, но уже вошедшее в практику.

Независимая экспертиза местных бюджетов призвана обеспечить интересы и права не только ОМСУ, но и других экономических субъектов и населения. Независимая экспертиза местных бюджетов направлена на повышение результативности реализации муниципальной бюджетной политики, обеспечение эффективности формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств.

Изучение различных подходов к сущности категории «экспертиза» позволили автору сформулировать собственную трактовку. Считаем, что независимая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов представляет собой компетентное исследование, оценку документов, а также систему процессуальных действий и решений, осуществляемых специалистами в соответствующей области и направленных на установление соответствия проектов нормативных правовых актов, принимаемых в бюджетной сфере, общим принципам организации местного самоуправления в РФ, направлениям бюджетной политики в общестрановом и региональном масштабе, правам и законным интересам жителей муниципального образования, определение допустимости реализации объекта независимой экспертизы в целях выработки наиболее эффективного механизма правового регулирования бюджетных отношений и повышения качества управления муниципальными финансами.

Экспертиза местных бюджетов должна осуществляться независимым от властных структур юридическим лицом, например аудиторской фирмой или физическим лицом, не связанным с инициатором экспертизы деловой этикой, при отсутствии подчиненности и т.д. Считаем, что предпочтение в выборе эксперта следует отдавать юридическим лицам, поскольку у них в большей степени разработана система внутренней стандартизации аудита.

Под методическим аппаратом проведения независимой экспертизы местных бюджетов мы понимаем последовательность действий и процедур по реализации каждого из этапов экспертизы, совокупность взаимосвязанных методов, приемов, способов проведения экспертизы бюджета.

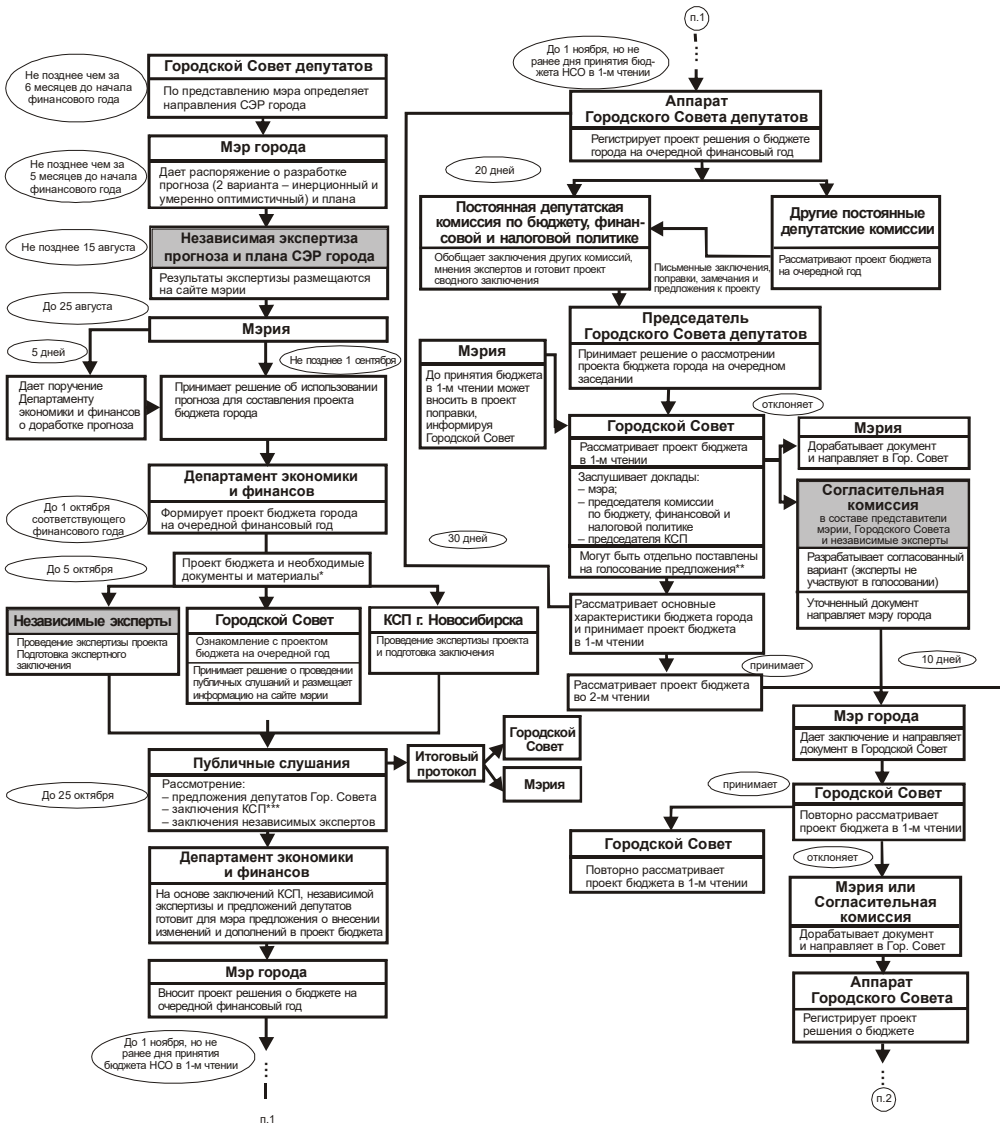
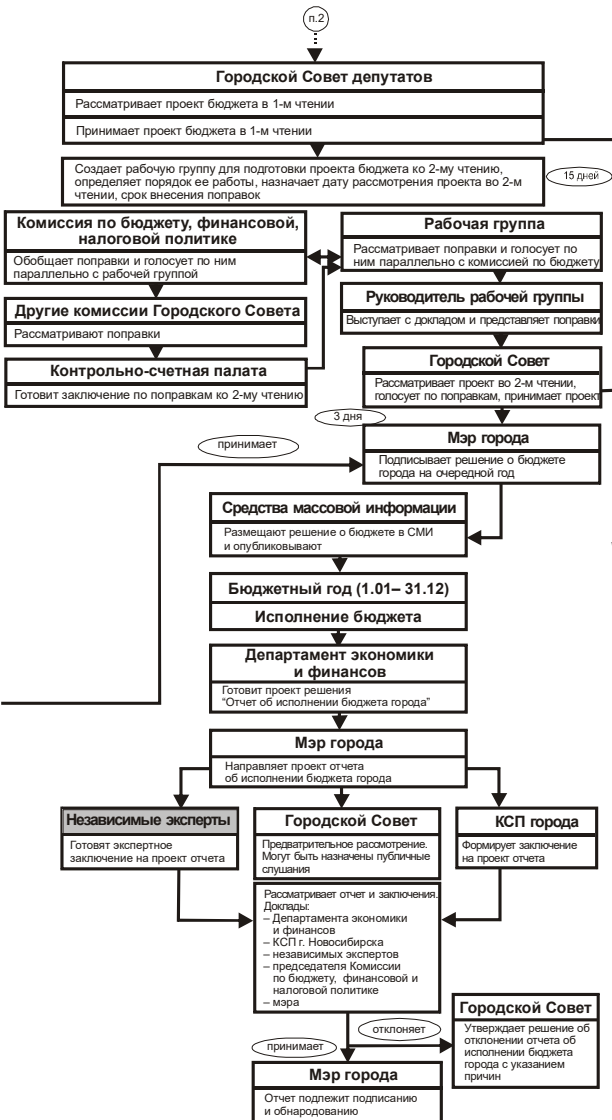


Рисунок 3 – Базовый регламент



* Документы и материалы.

1. Перспективный финансовый план
2. Прогноз сводного финансового баланса;
3. Основные направления бюджетной и налоговой политики
4. Прогноз и план СЭР города
5. Стратегия устойчивого развития г. Новосибирска
6. Реестр расходных обязательств с выделением действующих и принимаемых
7. Ожидаемое исполнение бюджета текущего года, в том числе целевых программ

** Предложения:

- постоянной комиссии по бюджету, финансовой и налоговой политике
- других комиссий и депутатов
- мэра.

*** КСП – Контрольно-счетная палата

организации бюджетного процесса г. Новосибирска

В диссертации подробно раскрывается организационно-методическое обеспечение независимой экспертизы местных бюджетов, основные элементы которого представлены на рис. 4.

4. Уточнена методика и дана комплексная оценка качества управления муниципальными финансами на примере г. Новосибирска.

Категорию качества управления следует рассматривать как конкретное общественное отношение. Во всех социальных системах управление строится с целью изменения существующих социально-экономических отношений в положительном направлении. Категория качества в сфере управления рассматривается как отношение требований к характеристикам объекта, которые удовлетворяют этим требованиям. Такое понимание качества применяется в различных системах оценки процессов и управленческой деятельности.

Качество как характеристика управления муниципальными финансами присутствует в процессе решения социальных вопросов, связанных как с ростом уровня жизни населения, так и с повышением эффективности, результативности и мобильности самого процесса управления экономикой муниципального образования.

Качество бюджетной политики, проводимой ОМСУ, проявляется через соблюдение бюджетных ограничений, динамику показателей социально-экономического развития, характеризуется степенью выполнения бюджетного плана, соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству и т.д.

В процессе диссертационного исследования оценка качества, полноты бюджетной отчетности и нормативно-правовой базы эффективности бюджетной политики г. Новосибирска в целом и управления общественными финансами в частности осуществлена на базе системы индикаторов и текстологического анализа.

Ретроспективный анализ бюджета г. Новосибирска, экспертиза бюджета на очередной финансовый год (2007) и оценка нормативных правовых актов осуществлены с учетом того, что в отдельности ни качественные, ни количественные методы оценки не могут дать всей полноты картины. Считаем, что качественные методы всегда несут в себе долю субъективности (как говорят юристы; «особенности прочтения»), а количественная оценка, основанная на экспертных методах, во-первых, лучше работает в сравнительных режимах и, во-вторых, при малых изменениях значений оценок может быть подвергнута сомнениям по поводу возможных и допустимых погрешностей расчетов.

Мы полагаем, что выводы, построенные на сочетании количественных и качественных методов независимой экспертизы, позволяют вполне корректно оценить качество управления муниципальными финансами.

Анализ нормативно-правового обеспечения процессов повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами выявил, что Минфин РФ неоднократно предпринимал попытки разработки официальных методик по оценке качества управления государственными и муниципальными финансами.

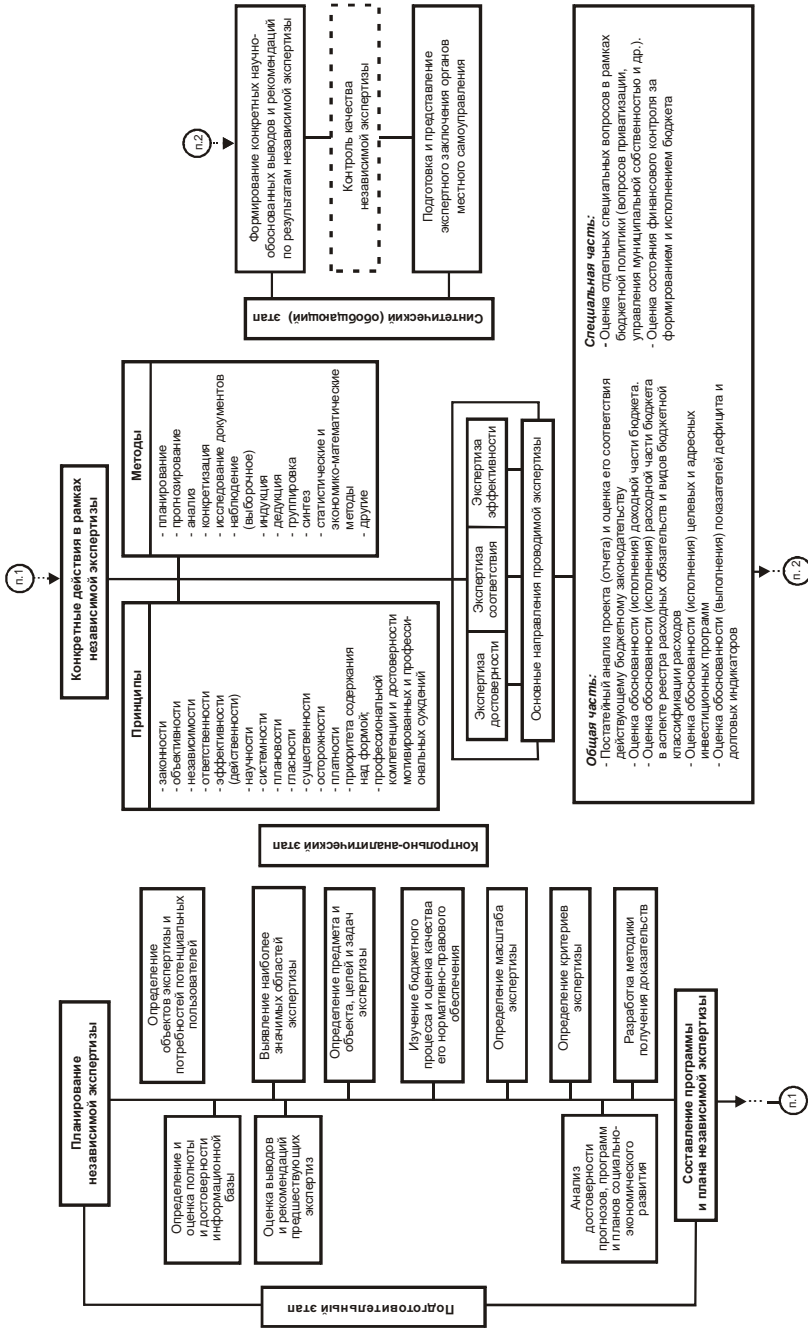


Рисунок 4 – Иллюстрация методики проведения независимой экспертизы

Результатом его законотворческой деятельности стали следующие приказы:

- № 41 от 18.02.03 г. «О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований»;
- № 223 от 02.08.04 г. «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований» (далее Приказ № 223);
- № 98 от 11.05.05 г. «О мониторинге соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления бюджетами субъектов РФ».

К муниципальным образованиям применим только Приказ № 223. В 2005 г. вышел Приказ Минфина РФ № 211 о внесении изменений и дополнений в Приказ № 223, согласно которому изменилась методика оценки качества управления муниципальными финансами, а именно: расширен перечень индикаторов, используемых в расчетах с 40 до 54, увеличено значение интегрального показателя с 30 до 50 баллов. Итоговая оценка определяется суммой произведений оценок по всем индикаторам на соответствующие им веса относительной значимости индикаторов по следующей формуле:

$$P = \sum (M_i \cdot W_i), \quad (1)$$

где P – комплексная оценка финансового положения (качества управления финансами) муниципального образования;

M_i – оценка по индикатору i ;

W_i – удельный вес i -го индикатора.

Следует заметить, что дополнительные индикаторы, предусмотренные в Приказе № 211, являются качественными, по ним не установлены критические значения, поэтому, учитывая то, что в г. Новосибирске многие организационные процессы еще не завершены, методические документы находятся в стадии разработки и т.п., определить балльные значения показателей, необходимые для расчетов, не представляется возможным. Таким образом, оценка качества управления муниципальными финансами, проведенная автором диссертации, в силу названных причин базировалась согласно Приказу № 223 на сорока индикаторах.

По результатам проведенного анализа финансового положения и качества управления муниципальными финансами в г. Новосибирске выявлено, что наиболее успешным по значению интегрального показателя является 2006 г. Интегральный показатель в 2005 г. составил 19,5 балла, а в 2006 г. – 21,33 при максимально возможном значении 30 баллов. Набранное количество баллов позволяет говорить о недостаточной эффективности управления муниципальными финансами г. Новосибирска.

Критическое изучение Методики комплексной оценки финансового положения и качества управления муниципальными финансами, минимального и максимального уровня индикаторов, отражающих риск неплатежеспособности и качество управления местными финансами, выявило ряд противоречий с бюджетным законодательством и экономической логикой.

Это позволило автору уточнить методику комплексной оценки финансового положения и качества управления муниципальными финансами. Аргументируем обоснованность указанных замечаний (табл. 2).

Таблица 2 – Уточнение методики комплексной оценки финансового положения и качества управления муниципальными финансами

Индикатор	Обозначение индикатора	Алгоритм расчета	Официальная методика, утвержденная Министерством финансов РФ	Уточнение автора
1	2	3	4	5
Обеспеченность расходов населения доходами	P1	$V = A/B$ A – среднедушевые денежные доходы B – стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг	Показатель B, используемый в расчете, называется «стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг»	Считаем необходимым заменить в расчете показатель «прожиточный минимум» на «минимальный потребительский бюджет». Его величина должна быть дифференцирована для городского и сельского населения, что обеспечит большую реалистичность индикатора. Значение индикатора должно быть не менее 100%
Отношение объема выданных гарантий (поручительств) к доходам бюджета	P14	$V = A/B$ A – объем гарантий и поручительств МО на конец года; B – всего доходов бюджета МО без учета субвенций из регионального бюджета	Определяется как отношение гарантий к доходам бюджета без учета субвенций из регионального бюджета. Установлены критические значения показателя: 15% соответствует наилучшему уровню управления бюджетом, а 30% – минимальному (максимальный риск неплатежеспособности)	В редакции БК РФ (ст. 134), действовавшей до 2005 г., предельное значение гарантий к расходам составляло 5%. Учитывая, что большинство местных бюджетов являются дефицитными (доходы меньше расходов, а тем более доходы без учета субвенций), считаем, что критические значения индикатора неоправданно высокие. К тому же предоставленные гарантии формируют муниципальный долг (условный), расходы на погашение которого также ограничены БК РФ
Соблюдение ограничения текущих расходов бюджета, установленного БК РФ	P16	$V = A/B$ A – текущие расходы бюджета МО с учетом прироста кредиторской задолженности за исключением субвенций из регионального бюджета; B – всего доходов бюджета МО за исключением субвенций из регионального бюджета	При расчете индикатора помимо доходов и текущих расходов используются показатели прироста кредиторской задолженности и субвенций из регионального бюджета	Использование показателей прироста кредиторской задолженности и субвенций из регионального бюджета противоречит ст. 92 БК РФ. Следовательно, их необходимо исключить при расчете индикатора

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5
Соблюдение ограничения дефицита бюджета, установленного БК РФ	P17	$V = A/B$ A – дефицит бюджета МО; B – всего доходов бюджета МО без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней	Значение индикатора «-10%» указано в графе показателей, соответствующим минимальному риску неплатежеспособности (наилучшему уровню управления бюджетом)	Считаем, что указанные значения показателей должны быть отражены в графе показателей, соответствующих максимальному риску неплатежеспособности, то есть низкому уровню качества управления бюджетом, поскольку «-10%», «100%», «15%» – это предельно допустимые значения соответствующих показателей согласно БК РФ (ст. 92, 107, 111)
Соблюдение ограничения на объем долга, установленного БК РФ	P18	$V = A/B$ A – объем долга МО B – всего доходов бюджета МО без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней	Значение индикатора «100%» указано в графе показателей, соответствующих минимальному риску неплатежеспособности (наилучшему уровню управления бюджетом)	
Соблюдение ограничения расходов на обслуживание долга, установленного БК РФ	P19	$V = A/B$ A – расходы на обслуживание и погашение долга МО; B – всего расходов бюджета МО без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней	Значение индикатора «15%» указано в графе показателей, соответствующих минимальному риску неплатежеспособности (наилучшему уровню управления бюджетом)	В названии следует исключить «погашение долга», т.к. это противоречит ст. 111 БК РФ. При расчете P19 речь идет только о сумме процентных платежей по долговым обязательствам
			Показатель А, используемый в расчете, называется «расходы на обслуживание и погашение муниципального образования»	
Численность занятых в бюджетной сфере	P25	$V = A/B$ A – численность занятых в бюджетной сфере за последний отчетный период; B – численность занятых в бюджетной сфере за предшествующий последнему отчетному периоду год	Индикатор измеряется в процентах	Более корректно назвать индикатор коэффициентом роста средней численности работающих в муниципальном секторе экономики (следовательно, при расчете необходимо соотносить среднюю численность работающих в муниципальном секторе экономики за отчетный и предшествующий периоды)

С учетом, предложенных автором поправок официальной методики значение интегрального показателя оценки качества управления муниципальными финансами уточняется.

Его значение в 2005 г. составляет 19,14 балла, в 2006 г. – 21,04 балла. Из этого следует, что качество управления муниципальными финансами, определяемое согласно официальной методике, несколько завышено.

5. Предложена система показателей оценки эффективности реализации муниципальных целевых программ.

В традиционном смысле эффективность бюджетной политики связывают с эффективностью бюджетных расходов и реализацией целевых программ.

В настоящее время само понятие эффективности использования бюджетных средств не регламентировано бюджетным законодательством, оно лишь упоминается в БК РФ (ст. 34) среди принципов бюджетной системы в связи с рекомендацией достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

С расширением сферы применения программно-целевых методов планирования особое внимание должно уделяться оценке эффективности реализации муниципальных целевых программ (МЦП). В ходе диссертационного исследования было выявлено, что в г. Новосибирске подобная практика отсутствует.

Изучение научной литературы позволяет выделить бюджетную, социальную, экономическую, научную, техническую, экологическую эффективность. Считаем возможным в этом же разрезе сгруппировать систему показателей эффективности реализации МЦП.

Расчет социальной эффективности должен базироваться на показателях рождаемости, заболеваемости, смертности, безработицы, бедности, преступности, обеспеченности населения объектами сферы образования, здравоохранения, культуры, искусства, спорта, повышения социальных выплат населению и др.

Социальная эффективность реализуемых программ, как и другие виды эффективности, может проявляться не сразу, а в отдаленном времени.

Расчет экономической эффективности должен основываться на показателях уровня среднедушевых денежных доходов, роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, экономии энергоресурсов и т.п. Экономическая эффективность может также служить инструментом измерения социальной эффективности.

При определении бюджетной эффективности следует учитывать показатели снижения дефицита бюджета, бюджетной задолженности, увеличения капитальных расходов, роста налоговых, неналоговых и иных доходов, увеличения заработной платы работникам бюджетной сферы, роста доли адресной социальной помощи в расходах бюджета и пр.

Научная эффективность может быть выражена в приросте объема научной информации, увеличения инновационного потенциала организаций разных форм собственности, специализаций и направленности.

Техническая эффективность проявляется в разработке безопасных технологий, рационализации процессов, средств индивидуальной или коллектив-

ной защиты, единого информационного пространства муниципалитета, создании современных систем связи, снижении показателей аварийности и др.

Экологическая эффективность определяется по изменению уровня загрязнения воздушной среды, водных объектов, почвы, площади зеленых насаждений, радиационного и шумового фона, объемов и массы отходов, подлежащих захоронению, площадей подтопления, а также по показателям здоровья населения и др.

Показатели, достигаемые в процессе реализации МЦП, обладают разносторонней эффективностью, поэтому трудно, а порою невозможно жестко разграничить их по видам. Взаимосвязь социальной и экономической эффективности должна заключаться в приоритете социальной эффективности, поскольку экономическая эффективность подчинена социальным целям, служит средством их осуществления.

Показатели эффективности каждой МЦП включают широкий спектр более частных показателей. Например, в области здравоохранения (социальная эффективность) таковыми выступают: обеспеченность врачами, обеспеченность койками, число мест стационара на 10000 населения, летальность и др.

Прямое измерение сложных категорий при реализации МЦП невозможно, поскольку они складываются из различных несовместимых между собой элементов. Предлагаем проводить оценку эффективности МЦП по отдельным индикаторам, которые оцениваются в баллах (табл. 3). Оценка состояния индикатора должна учитывать объемы финансирования МЦП.

Таблица 3 – Схема оценки индикаторов результативности МЦП

Наименование индикатора	Состояние индикатора	Оценка состояния индикатора в отчетном периоде		
		Объем финансирования больше предусмотренного паспортом программы	Объем финансирования соответствует паспорту программы	Объем финансирования меньше предусмотренного паспортом программы
	Улучшение значения индикатора	1	2	3
	Сохранение значения индикатора	0	1	2
	Ухудшение значения индикатора	0	0	1

Общую результативность МЦП предлагаем оценивать по формуле:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n a_i}{3 \cdot n} \times 100 \rightarrow 100\%, \quad (2)$$

где n – количество индикаторов, предусмотренных программой;

a_i – значение i -го индикатора;
3 – максимальная оценка индикатора эффективности.

Считаем, что оценку результативности МЦП должны проводить финансовые органы МО, поскольку она базируется на индикаторах эффективности и позволяет оценить эффективность бюджетной политики в целом.

На основании проведенного исследования сделан вывод об объективной необходимости независимой экспертизы местного бюджета для повышения эффективности бюджетной политики муниципалитета.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах.

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК

1. Пирогова Т.В. Методика независимой экспертизы бюджета муниципального образования // Сибирская финансовая школа. – 2006. – № 4. – С. 28–30 (0,3 п.л.)

2. Пирогова Т.В. Земельная политика муниципалитетов: зарубежная и российская практика // Сибирская финансовая школа. – 2006. – № 1. – С. 63–68 (0,7 п.л.)

3. Пирогова Т.В. Исторические этапы развития бюджетной системы СССР // Сибирская финансовая школа. – 2003. – № 4. – С. 77–82 (0,7 п.л.)

Статьи в научных изданиях

4. Пирогова Т.В. Проблемы эффективности использования бюджетных средств // Материалы Всероссийской научной конференции молодых ученых: В 7 частях. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2006. – Ч. 5. – С. 121–122 (0,1 п.л.).

5. Пирогова Т.В. Муниципальная бюджетная политика в условиях формирования бюджетной системы // Сборник научных трудов по материалам VII научной сессии СИФБД / Межрегиональная научн.-практ. конференция «Актуальные проблемы экономики и менеджмента». (Новосибирск, 15 апреля 2004 г.). – Новосибирск: СИФБД, 2004. – С. 13–21 (0,5 п.л.).

6. Пирогова Т.В. Оценка эффективности бюджетных расходов и муниципальных целевых программ // Сборник научных трудов по материалам VIII научной сессии СИФБД. – Новосибирск: СИФБД, 2005. – С. 60–67 (0,5 п.л.).

5. Пирогова Т.В. Методические аспекты оценки качества управления муниципальными финансами // Сборник научных трудов по материалам международных научно-практических конференций и научных сессий СИФБД. – Новосибирск: СИФБД, 2006. – С. 129–132 (0,5 п.л.).

Научное издание

Пирогова Татьяна Викторовна

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

**Влияние результатов независимой экспертизы местного бюджета на
эффективность бюджетной политики (на примере г. Новосибирска)**

Лицензия на издательскую деятельность № 00377 от 09.11.1999 г.

Подписано в печать 20.11.2006 г.	Формат 60×84/16.	Бумага писчая.
Усл. печ. л. 1,5. Уч.-изд. л. 1,4.	Тираж 100 экз.	Заказ 57/2006.

Отпечатано в редакционно-издательском отделе
Сибирского института финансов и банковского дела 630051, Новосибирск, ул. Ползунова, 7.
Для корреспонденции: 630051, Новосибирск, а/я 134; E-mail: as_sifbd@nnet.ru, md_sifbd@nnet.ru