Черная, Ольга Александровна. Инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Черная Ольга Александровна; [Место защиты: Кубан. гос. ун-т].- Краснодар, 2013.- 208 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/814

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Теоретические основы управления расходами бюджета 13**

1.1. Расходы бюджета и принципы расходных полномочий 13

1.2. Признаки эффективного управления бюджетными расходами 28

1.3. Инструменты эффективного управления расходами бюджета 46

**2. Современное состояние и структура расходов бюджета Краснодарского края 72**

2.1. Анализ структурной динамики расходов регионального бюджета 72

2.2. Оценка степени охвата расходов бюджета на целевые программы 86

2.3. Элементы стратегического планирования и их влияние на бюджетный процесс 98

**3. Основные направления рационального использования инструментов эффективного управления расходами регионального бюджета 109**

3.1. Программно-целевое бюджетирование как один из инструментов эффективного управления расходами 109

3.2. Совершенствования методики оценки качества организации регионального бюджетного процесса 126

3.3. Внедрение инструментов эффективного управления бюджетными расходами в регионе 153

Заключение 169

Список использованных источников

* [Признаки эффективного управления бюджетными расходами](http://www.dslib.net/finansy/instrumenty-jeffektivnogo-upravlenija-rashodami-regionalnogo-bjudzheta.html#5284151)
* [Инструменты эффективного управления расходами бюджета](http://www.dslib.net/finansy/instrumenty-jeffektivnogo-upravlenija-rashodami-regionalnogo-bjudzheta.html#5284152)
* [Оценка степени охвата расходов бюджета на целевые программы](http://www.dslib.net/finansy/instrumenty-jeffektivnogo-upravlenija-rashodami-regionalnogo-bjudzheta.html#5284153)
* [Совершенствования методики оценки качества организации регионального бюджетного процесса](http://www.dslib.net/finansy/instrumenty-jeffektivnogo-upravlenija-rashodami-regionalnogo-bjudzheta.html#5284154)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Бюджет является основной финансовой базой деятельности каждого федерального, территориального и муниципального образования, так как исторически и логически он связан с развитием экономики и государственным устройством, вместе с тем существенное влияние на него оказывают задачи, решаемые обществом на том или ином этапе развития. Меняются задачи – должен изменяться и бюджет по объему, формам взаимодействия, составу и структуре доходов и расходов и т.д. Следовательно, по мере развития российской экономики, упрощения рыночных основ хозяйствования меняется и содержание бюджета, приобретая качественно новые черты: изменяющиеся приоритеты бюджетной политики, по мере накопления проблем, решают текущие и очень важные задачи, которые переходят к разработке и реализации целевых программ рассчитанных на долгосрочную перспективу; коренные изменения претерпела методика бюджетного планирования.

Бюджетная политика в современных условиях характеризуется делегированием максимального количества полномочий и ответственности, касающихся социально-экономического развития, органам регионального управления. Концепция саморазвития регионов в настоящее время приобретает силу, направленную на самостоятельную постановку стратегических целей и задач регионов, а так же их реализацию. Однако делегирование полномочий и ответственности на уровень регионального управления, не приводящее к нарушению целостности России, требует согласования целей стратегического развития регионов в рамках общегосударственных задач, так как слабая неэффективная организация бюджетного процесса в регионе приводит к сбоям в обслуживании национальной экономики, к нарушениям правильного воспроизводственного ритма на микрo- и мaкрoуровнях и приводит к не малым потерям материальных, трудовых и финансовых ресурсов. В первом случае причиной может стать отсутствие возможностей эффективного регионального управления обеспечить необходимые показатели социально-экономического развития, а во втором – наличие противоречий в интересах регионального и общегосударственного развития.

В условиях ограниченности региональных бюджетных средств особую значимость приобретают вопросы эффективного управления расходами и инструменты его оценки. В этой ситуации повышение эффективности использования бюджетных расходов является одной из главных задач работы всех звеньев государственной власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества бюджетный процесс. Вот почему так важно правильно оценить назначение и роль региональных бюджетных расходов, стремясь организовать их использование с наибольшим эффектом.

Таким образом, по мере демократизации государства происходят изменения в системе управления бюджетным процессом, и это требует поиска и использования адекватных инструментов эффективного управления расходами регионального бюджета. Применение этих инструментов позволит обеспечить единство и целостность России, максимальным образом раскрыть потенциал территорий, несмотря на сокращение объемов межбюджетных трансфертов, бюджетам ряда субъектов России.

Эти обстоятельства и обусловили выбор темы, характеризуя особую актуальность и практическую значимость исследования особенностей современной динамики расходов регионального бюджета в целях решения проблемы повышения эффективности управления данными расходами.

**Степень разработанности проблемы**. Теоретические и практические аспекты формирования бюджетных расходов и методики оценки их эффективности с разной степенью полноты рассматривались в зарубежных трудах Р. Алана,А. Вивальдавски,А.Доунса, О. Дэвиса, Ч.Линдблума, Р. Лоури, П. Масгрейва,П. Милгрома, Г. Миллера, П. Натчеза, В. Нисканена, А. Смита, Дж. Стиглица, Б. Петерса, В. Петти, П. Перотти, Д. Рикардо, Дж. Робертса,Х. Циммермана, Т. Эггертсона и др.

В свою очередь, успехи, достигнутые на Западе в рационализации бюджетного процесса, оптимизации и эффективности бюджетных расходов, инициировали необходимость использовать их в бюджетном процессе России. Отечественные исследования, появившиеся в последние годы, не носят комплексного характера, а представляют собой работы по изучению проблем управления расходами в отдельных сферах вмешательства государства, а также предложения по локальным изменениям существующего положения в области бюджетных расходов.

Наибольший интерес представляют работы М. Афанасьева, А. Бабича, О. Врублевской, А.Грязновой, В. Ковалева, В. Климанова, М. Клишиной, В. Родионовой, М. Романовского, Е. Маркиной, В. Новожилова, Л. Якобсона и др., а также коллективов ученых Центра фискальной политики, Центра исследования бюджетных отношений, Института проблем государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ.

Системному анализу бюджетных расходов посвятили свои труды: Н. Астафуров, Л. Воронова, А. Нечай, Х. Пешкова, Ч. Цыренжапов и др.

Исследования зарубежных и отечественных экономистов содержат анализ бюджетных поступлений, расходов в разрезе конкретных сфер общественных отношений и финансового обеспечения участников бюджетного процесса. Но, вместе с тем, при организации и осуществлении бюджетного процесса на региональном уровне и создании системы, позволяющей встроить в бюджетный процесс инструменты, механизмы обеспечения результативности расходов, остаются дискуссионными и требуют более углубленного изучения. Именно этим объясняются целесообразность проведения исследований в области разработки и рационального использования инструментов эффективного управления расходами регионального бюджета.

Значимость отмеченных аспектов эффективного управления расходами регионального бюджета, недостаточная их изученность и в то же время высокая актуальность в условиях согласования целей стратегического развития регионов в рамках общегосударственных задач предопределили тему диссертационной работы, ее цель и задачи, предмет и объект исследования.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является обоснование инструментов и разработка рекомендаций по рациональному их использованию в системе эффективного управления расходами регионального бюджета. Необходимость в достижении поставленной цели предопределяются следующими задачами:

– изучение сущности и экономического содержание расходов бюджета;

– выявить признаки эффективного управления бюджетными расходами на региональном уровне;

– изучить тенденции развития бюджетного процесса и разработать инструменты эффективного управления расходами бюджета;

– провести анализ расходов бюджета региона, исследовать элементы стратегического планирования и их влияние на бюджетный процесс;

–охарактеризовать существующие методики оценки эффективного управления расходами регионального бюджета и определить показатели стратегического менеджмента в области бюджетных расходов;

– обосновать комплекс мер направленных на реформирование бюджетного процесса и эффективное управление расходами регионального бюджета.

**Объектом исследования** является движение денежных потоков, возникающих в распределительном процессе функционирования и взаимодействия различных звеньев финансовой системы на уровне региона. Наиболее углубленные исследования проводились по данным бюджета Краснодарского края.

**Предметом исследования** выступает совокупность финансовых отношений, складывающихся в процессе распределения бюджетных средств на региональном уровне при совершенствовании рыночных ориентиров бюджетного процесса.

**Область исследования.** Исследование проведено в рамках специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.1 – Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов; 2.8 – Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; 2.18 – Механизмы распределения бюджетных средств Паспорта специальности ВАК Министерства образования и науки РФ (экономические науки).

**Теоретической и методологической основой** диссертационного исследования послужили научные концепции, фундаментальные исследования зарубежных и отечественных ученых по теории государственных и территориальных финансов, законодательные и нормативные акты органов государственной власти различного уровня по вопросам эффективного управления расходами бюджета. В ходе обработки, изучения и анализа материалов на разных этапах работы применялись монографический, абстрактно-логический, индукции и дедукции, аналитический, графический, сравнительный, экономико-статистический, расчетно-конструктивный и др.

**Информационно-эмпирической базой** **исследования** явились нормативные материалы, официальная информация Министерства финансов Российской Федерации и Краснодарского края, плановые и отчетные данные по расходам бюджета Краснодарского края, материалы научно-практических конференций, периодической экономической печати, монографические исследования зарубежных и отечественных экономистов, творческие разработки ученых научных центров, коллективов, а также авторские наблюдения соискателя.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** базируется на системе методических положений и научной позиции автора о возможности достижения высокой эффективности управления расходами регионального пользования та путем использования планирования, программно-целевых методов, механизмов оценки организации и осуществления бюджетного процесса, как действенных инструментов управления расходами регионального бюджета.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1.В современных условиях бюджетная политика характеризуется делегированием максимального количества полномочий и ответственности, касающихся расходов бюджета, органов регионального управления. Для эффективной организации бюджетного процесса в регионе необходимо согласование целей развития региона с общегосударственными задачами. Все это предполагает четкую концептуализацию того, что представляют собой «расходы бюджета» в соответствии с развитием законодательной и научной базы; изменением форм взаимодействия структуры расходов бюджета и ограниченностью их объемов.

2. На повышение эффективности использования расходов оказывает влияние правовые, нормативные, экономические, качественные и информационные факторы, которые при наличии минимального набора и их соблюдении публичная финансовая деятельность признается эффективной, при этом в законодательстве отсутствуют разработанные и общеустановленные критерии и показатели эффективности расходов.

3. Организация и осуществление бюджетного процесса на региональном уровне находится в движении, поэтому федеральному центру совместно с региональными органами власти необходимо совершенствовать формы взаимодействия друг с другом и с социумом. Результаты реформирования бюджетного процесса на региональном уровне в значительной мере зависят от инструментария управления расходами регионального бюджета с целью развития инициативы региональных и местных органов власти, а также максимальной мобилизации бюджетных расходов.

4. В условиях ограниченных возможностей эффективного управления расходами регионального бюджета особую значимость приобретает решение проблемы совершенствования методов планирования расходов, ассигнований, контроля за их целесообразностью; оценки государственных программ и систему показателей стратегического менеджмента региона в области бюджетных расходов, нацеленной на повышение бюджетной автономии региона (территории).

5. Приоритетными направлениями повышения эффективности управления расходами регионального бюджета является комплекс мер по консолидации механизмов поддержки реформ осуществляемых в бюджетном процессе для развития инициативы государственных и местных органов власти, предполагающие эффективную организацию бюджетного процесса, которое осуществляется посредством проведения двух оценок: оценки качества в организации и oсуществления бюджетногo процесса в муниципaльных oбразoваниях территорий; оценки результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.

**Научная новизна** результатов исследования состоит в разработке теоретических, методических положений и практических рекомендаций по эффективному управлению расходами регионального бюджета.

Наиболее важные результаты приращения научного знания заключаются в следующем:

– дана авторская трактовка и уточнено содержание понятия «расходы бюджета», в отличие от существующих определений в законодательной и научной литературе известных ученых (М. Афанасьева, А. Грязновой, Е. Маркиной, Н. Миляковой) рассматриваемое как сложно-системная совокупность экономических отношений в виде денежных обязательств и бюджетных ассигнований между участниками бюджетного процесса в соответствии с предоставленными им бюджетными полномочиями в рамках установленных законом стадий бюджетного процесса по поводу исполнения расходов, что позволяет системно рассматривать данную категорию;

– предложена авторская классификация основных признаков, влияющих на эффективность использования расходов бюджета и результативность деятельности органов государственной власти в бюджетном процессе, имеющих системные связи, которые в развитие ранее сделанных выводов (Е.Барыкин), сгруппированы по ряду принципов: правовые и нормативные (законодательные документы, регулирующие деятельность органов власти, участвующих в бюджетном процессе); экономические (общественная эффективность расходов бюджета); качественные и информационные (оценка деятельности работников государственных и муниципальных учреждений, компьютерные программные продукты и технологии), что позволит повысить качество оценки на стадии исполнения бюджета, с учетом внешней конъюнктуры рынка, и послужит дополнительным стимулом к модификации бюджетной политики в целом;

– разработаны инструменты, отражающие основные результаты реформирования бюджетного процесса, на основе нормативно-правового обеспечения; программно-целевого финансирования; бюджетных субсидий, ассигнований; реестра государственных и муниципальных услуг (работ); стандартизации качества бюджетных услуг; электронного бюджета и финансового контроля за региональными целевыми программами и заданиями; что позволит задействовать все элементы системы эффективного управления расходами регионального бюджета;

– дополнен и внедрен в практическую деятельность инструментарий оценки эффективности управления расходами регионального бюджета, включающий индикаторы, сгруппированных по четырем основным направлениям – финансовые цели, удовлетворение конечного пользователя, внутренние бизнес-процессы, обучение и рост (организационное развитие), отличающиеся от используемых разрозненных механизмов к модели планирования бюджетных ассигнований и контролю, что позволит повысить результативность бюджетных расходов регионов;

– предложен комплекс мер по консолидации механизмов поддержки реформ, проводимых и осуществляемых в бюджетном процессе на региональном уровне, предусматривающий оценку текущего состояния организации и осуществления бюджетного процесса; определение ориентиров бюджетной политики; качества управления муниципальными финансами; кооперации усилий органов исполнительной власти местного и регионального уровня, практическая реализация которых направлена на экономическую и социальную результативность использования расходов бюджетов.

**Теоретическая результаты исследования.** Теоретические выводы и практические разработки, полученные автором в диссертационном исследовании, дополняют и развивают концепцию бюджетного процесса в части эффективного использования расходов регионального бюджета на основе предложенных инструментов управления ими.

**Практическая значимость** проведенного исследования заключается в возможности применения основных выводов и положений в качестве теоретической базы при разработке основ системы управления бюджетными расходами на современном этапе развития бюджетного процесса. Непосредственное практическое значение имеют: инструменты эффективного управления расходами регионального бюджета; показатели, характеризующие качество организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Предложенные в диссертации методические и практические рекомендации могут быть использованы финансовыми органами управления Краснодарского края для совершенствования бюджетного процесса; при реализации государственной политики России в сфере управления региональными бюджетными расходами; при выработке единых критериев и правил учета мнений граждан и общества в качестве обязательного элемента оценки эффективности бюджетных расходов. Они также могут быть использованы в учебном процессе в преподавании дисциплин: «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации» и др.

**Апробация результатов исследования**. Оснoвные результаты диссертациoннoгo исследования дoкладывались и oбсуждaлись на ежегoдных научнo-прaктических кoнференциях КубГАУ (2008-2012 гг.), Международной нaучнoй кoнференции «Сoвременнaя стрaтегия сoциальнo-экoнoмическoгo рaзвития России: вoпрoсы экoнoмики и прaва» (Крaснoдaр, 2008 г.), II Междунарoднoй научнo-практическoй кoнференция «Актуальные прoблемы налогoвой пoлитики» (г. Харьков,2010 г.), Международной научно-практической конференция «Современные стратегии социально-экономического развития России: вопросы экономики и права (г. Сочи, 2009 г.), Международной научно-практической конференция: «Агропромышленный комплекс России: проблемы развития в условиях модернизации экономики» Краснодар, 2011 г.), Международной конференции «Актуальные вопросы развития общественных наук: экономика, право, педагогика, социология» (г. Волгоград, 2012 г.), Международной научно-практической конференции «Стратегия ускоренной динамики российского общества: экономика, политика, право» (Краснодар, 2012 г.), ХIV Международной научно-практической конференции «Экономика, социология, право в современном мире: проблемы и поиски решений» (г. Пятигорск, 2012 г.), II Международной научно-практической конференции «Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты» (г. Курск, 2012 г.), Международной научно-практической конференции «Инженерные, экологические, экономико-правовые и управленческие аспекты развития национальной экономики: проблемы, поиски, решения» (г. Ганновер, 2012 г.), Международной научно-практической конференции «Современная экономика и управление: альтернативы и инновации» (г. Волгоград, 2012 г.).

**Публикации.** По результатам исследования опубликовано 17 научных работ общим объемом 8,77 п.л. (авт. – 6,43 п.л.), в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**Объем, структура и содержание работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников (136 наименований) и 3 приложений, включает 11 таблиц, 13 рисунков.

## Признаки эффективного управления бюджетными расходами

Развитие экономической мысли способствует эволюции теории финансов, в которой не существует единого мнения в задачах рационального использования государственных средств и одной из первоочередной, главной - для обеспечения развития важнейших сфер национальной экономики.

Сущность эффективности любого экономического явления заключается в том, чтобы на каждую единицу затрат добиваться существенного увеличения результата конкретной деятельности. В сфере публичных финансов повышение эффективности расходов является объективным фактором усиления функций государства и создания действенных пределов роста бюрократии. Нельзя не согласиться со словами А.Г. Силуанова о том, что многие руководители публично-правовых образований, министерств и ведомств не умеют эффективно использовать бюджетные средства [103].

По независимым оценкам примерно треть бюджетных расходов в бюджетных отраслях имеют неэффективный характер [84]. Так, например, по данным Министерства финансов РФ объем неиспользованных и возвращенных в бюджет бюджетных ассигнований по разделу здравоохранение, физическая культура и спорт в 2009 г. составил 2,6 млрд. руб.

Следует заметить, что проблема результативности публичных расходов исследовалась еще в трудах дореволюционного периода развития науки и продолжает исследоваться в настоящее время. Так, М.М. Сперанский считает, что все расходы следует разделить на необходимые, полезные, избыточные и излишние (бесполезные) [1041]. Т.М. Ковалева и СВ. Барулин отмечают, что при группировке расходов по степени важности следует использовать подход, который предполагает все расходы делить на необходимые, полезные и избыточные [36]. На элемент результативности в освоении бюджетных средств в своих исследованиях обращали внимание И.И. Янжул [131], И.Т. Тарасов [105], обращая внимание на производительность расходов. А.Н. Козырин отмечает, что величина необходимых доходов устанавливается исходя из размера расходов и результатов [38].

Следует отметить, что содержание понятия эффективность публичных расходов является не решенным в законодательстве и остается весьма дискуссионным предметом научных исследований, требующих всецелого изучения и осмысления.

Рассматривая эффективность бюджетных расходов, следует, на наш взгляд, ответить на два основных вопроса. Во-первых, необходимо сказать, что понимается под «эффективностью расходов» бюджета с финансово-правовой точки зрения. В частности, под повышением эффективности публичных расходов зачастую понимается их простая экономия. Во-вторых, важно установить какие экономические показатели могут охарактеризовать «эффективность расходов». При этом важно, чтобы такие показатели не являлись абстрактными, а сигнализировали обществу о том, что в центре заботы государства стоит каждый гражданин.

Итак, следует начать с рассмотрения более общего вопроса, касающегося правовой природы эффективности расходов бюджета, а именно указать правовые признаки эффективности расходов. Под эффективностью расходов совокупность параметров, закрепленных в нормативных правовых актах, необходимых и для обеспечения направленности финансовой деятельности публично-правовых образований и действующих от их имени государственных (муниципальных) органов для достижения нового качества расходования средств [9].

В статье 34 БК РФ рассматривается основы результативности и эффективности использования бюджетных средств, согласно которому под эффективностью расходов бюджета понимается достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств, в этом случае законодательно не разграничивается, такие понятия как результативность и эффективность и предусматривает для них общее определение. Мы считаем, целесообразным различать понятия «эффективность» и «результативность» (таблица 1.1).

Как отмечается в современных исследованиях эти понятия взаимосвязаны, но не тождественны, поскольку о результативности бюджетных расходов свидетельствуют достигнутые результаты проведенных за счет этих расходов мероприятий, тогда как об эффективности расходов необходимо судить по соотношениям этих результатов и затрат на их достижение [27].

## Инструменты эффективного управления расходами бюджета

По мнению Министерства финансов РФ, обеспечение иных мероприятий (не включенных в муниципальное задание на оказание услуг или выполнение работ, то есть сверх муниципального задания) может осуществляться за счет средств, поступающих от оказания платных услуг и других источников (например, по программам развития, средств спонсоров, приносящей доход деятельности учреждения и др.). В случае, если данные расходы необходимы для оказания услуг, выполнения работ, они должны войти в состав финансового обеспечения выполнения задания [58].

Итак, наши исследования показали, что постоянные расходы, связанные с оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), в том числе расходы на содержание недвижимого имущества и ценного движимого имущества, закрепленного за муниципальным бюджетным или автономным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных муниципальному бюджетному или автономному учреждению собственником на приобретение такого имущества, должны финансироваться путем предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. При этом расходы, носящие непостоянный характер (например, разовое приобретение основных средств, незапланированный ремонт в связи с чрезвычайными ситуациями и т.п.) целесообразно финансировать путем предоставления учреждениям субсидий на иные цели.

Вторым важным моментом является урегулирование на постоянной основе механизма осуществления бюджетных инвестиций в имущество бюджетных и автономных учреждений, а также иных организаций, не являющихся получателями бюджетных средств. Такой законопроект подготовлен, но не согласован с Министерством экономического развития.

В настоящий момент БК РФ не содержит требований о формировании перечней государственных (муниципальных) услуг, а также нормы, устанавливающей взаимосвязь перечня услуг с государственными (муниципальными) заданиями. Такая норма содержится в порядках формирования государственных и муниципальных заданий, действующих в публично-правовых образованиях РФ. Так, соответствующий порядок, действующий на федеральном уровне, регламентирует форму ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) федеральными государственными учреждениями в качестве главного вида деятельности и форму базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности [67].

Государственное (муниципальное) задание формируется на основе ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг (работ), и показателей качества государственных услуг (при их установлении). Ведомственные перечни услуг утверждаются главными распорядителями средств бюджета, в ведении которого находятся казенные учреждения, либо органом власти соответствующего публично-правового образования, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетных учреждений. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, вправе утвердить базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности. Заметим, что исходя из изложенных норм, формирование базовых перечней государственных (муниципальных) услуг в настоящий момент не является обязанностью органов исполнительной власти. Взаимосвязь ведомственных и базовых перечней услуг зако нодательно не регламентирована. Единственная связь - указание на то, что показатели ведомственных перечней не должны противоречить показателям базовых перечней, предусмотренных в случае их утверждения федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Мониторинг хода реализации Федерального закона № 83-ФЗ в части формирования перечней услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями субъектов РФ, проводимый Высшей школой экономики в 2012 году, показал существенные различия в составе перечней услуг. Так, в части регионов утверждены только отраслевые перечни, а в еще большей - только ведомственные перечни. Около 70% регионов, утвердивших перечни услуг, относящихся к отрасли здравоохранение, социального обслуживания, культуры не установили показатели качества государственных услуг (работ). В тех же перечнях, где показатели качества присутствуют, по сути, таковыми не являются, а скорее отражают результаты оказания услуг иногда с «отложенным» сроком оценки. Существенно различается по регионам состав услуг перечней, обусловленный различием при детализации услуг. Напротив, часть регионов включили в перечни, предельно укрупненные услуги, что снижает эффективность механизма использования перечней услуг как инструмента бюджетирования, направленного на формирование заданий и информирование потребителей услуг [2]. Таким образом, можно сделать вывод о недостатке качественных нормативных правовых документов на региональном уровне, утверждающих перечни государственных услуг, что связано в первую очередь, с отсутствием законодательной базы, обеспечивающей координацию деятельности субъектов РФ и муниципальных образований по их формированию (рисунок 1.2).

## Оценка степени охвата расходов бюджета на целевые программы

Теоретические исследования показали, что в настоящее время бюджетная политика, проводимая государством, ставит перед регионами задачу формирования программного бюджета [16]. Для того, чтобы оценить насколько поставленная задача выполняется в Краснодарском крае необходимо, во-первых, провести анализ степени разработанности и внедрения современных механизмов «программного» бюджета, содержащихся в нормативных правовых актах регионального уровня. Во-вторых, следует провести анализ динамики охвата расходов регионального бюджета на краевые целевые программы и их исполнение.

В Краснодарском крае, начиная с 2001 г., ведется активная работа по созданию законодательной основы для прогнозирования социально-экономического развития края и проведения последовательной бюджетной политики. В соответствии со статьей 6 Закона Краснодарского края от 10 июля 2001 г. № 384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Краснодарского края» высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края (администрация Краснодарского края) организует разработку долгосрочных краевых целевых программ исходя из прогнозов социально-экономического развития Краснодарского края и приоритетов, сформулированных в стратегии и программе социально-экономического развития, с учетом возможностей финансового и ресурсного обеспечения.

Следует отметить, что законом Краснодарского края от 10 июля 2001 г. № 384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Краснодарского края» уже определены требования к составлению, структуре и содержанию целевых программ, что с положительной стороны характеризует действия администрации Краснодарского края в области повышения эффективности планирования бюджетных расходов. Среди них: обоснование необходимости разработки программы; цели и задачи программы; срок реализации программы в целом, в том числе по основным этапам (мероприятиям); перечень программных мероприятий; объемы финансирования с распределением по годам и указанием источника финансирования; прогноз социальных и экономических результатов реализации долгосрочной краевой целевой программы с указанием их динамики по годам; механизм реализации программы, ожидаемые конечные результаты реализации программ; объемы ассигнований, необходимых для их реализации, с разбивкой по годам и др.

В долгосрочной краевой целевой программе определяется координатор долгосрочной краевой целевой программы - исполнительный орган государственной власти Краснодарского края. Координатор долгосрочной краевой целевой программы осуществляет согласование и регулирование деятельности исполнительных органов государственной власти Краснодарского края по подготовке и реализации программных мероприятий.

Долгосрочная краевая целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках целевой программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности проблем, а также необходимости рациональной организации их решения. Долгосрочные краевые целевые программы утверждаются главой администрации (губернатором) Краснодарского края.

Ведомственные целевые программы разрабатываются исполнительными органами государственной власти Краснодарского края для достижения целей и решения задач социально-экономического развития Краснодарского края в соответствующих сферах деятельности (статья 6.1 Закона Краснодарского края от 10 июля 2001 г. № 384-КЗ «О прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Краснодарского края».

Ведомственная целевая программа не подлежит разделению на подпрограммы и утверждается приказом руководителя субъекта бюджетного планирования сроком до трех лет с назначением должностного лица, ответственного за реализацию ведомственной целевой программы.

Высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края один раз в полугодие представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти Краснодарского края отчет о ходе выполнения долгосрочных краевых и ведомственных целевых программ.

Порядки разработки, утверждения и реализации долгосрочных целевых и ведомственных целевых программ утверждаются главой администрации (губернатором) Краснодарского края в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, порядок разработки и реализации долгосрочных краевых целевых программ утвержден постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 3 сентября 2007 г. № 763 [76]. Пунктом 2.5 вышеуказанного порядка предусмотрено, что координатор долгосрочной краевой целевой программы (орган исполнительной власти Краснодарского края) разрабатывает методику оценки эффективности целевой программы (с учетом ее особенностей): перечень количественно измеримых показателей для решения поставленных задач и хода реализации целевой программы по годам, целевых индикаторов и показателей для мониторинга реализации программных мероприятий, характеризующих социальные, экономические и экологические последствия реализации целевой программы, конкретизирующую оценку ее вклада в достижение равнозначной стратегической цели, оценку рисков реализации и эффективности расходования бюджетных средств (экономическую, бюджетную, социальную) по годам и этапам в течение всего срока реализации целевой программы, а при необходимости - и после ее реализации.

Порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ в Краснодарском крае утвержден постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 10 июня 2008 г. № 548. Следует отметить, что до 2012 г. обсуждение проектов целевых программ Краснодарского края не предполагало их публичного обсуждения общественностью. В декабре 2011 г. в существующий порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ в Краснодарском крае введена важная правовая норма, устанавливающая обязательность проведение публичных обсуждений проектов долгосрочных целевых программ и регламентирующая порядок проведения публичного обсуждения проектов долгосрочных краевых целевых программ.

Ответственный за публичное обсуждение проекта долгосрочной краевой целевой программы - орган исполнительной власти Краснодарского края, разработавший проект целевой программы.

Механизм публичного обсуждения заключается в направлении представителями общественности замечаний и предложений к проекту целевой программы на официальный адрес электронной почты разработчика целевой программы в сети Интернет и поэтапно выглядит следующим образом.

## Совершенствования методики оценки качества организации регионального бюджетного процесса

Проанализируем результаты оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях Краснодарского края по итогам 2011 г. (Приложение Б, таблица 1, рисунок 1).

По итогам 2011 г. двум муниципальным образованиям присвоена I степень качества организации и осуществления бюджетного процесса, что меньше, чем в 2010 г., на 9 муниципалитетов. Возросло количество муниципальных образований, которым присвоена II степень (с 26 в 2010 г. до 29 в 2011 г.).

Необходимо отметить, что в 2011 г. увеличилось количество муниципальных образований, качество бюджетного менеджмента в которых находится на низком уровне (13 в 2011 г. против 7 в 2010 г.) [67].

Уменьшение числа муниципалитетов с высоким качеством вызвано в первую очередь изменением набора показателей для проведения оценки, а не сокращением дифференциации между публично-правовыми образованиями.

Самое низкое качество организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях Краснодарского края по итогам 2011г. зафиксировано в Павловском и Славянском муниципальных районах края, которые и в 2010 г. входили в группу муниципальных образований с низким уровнем качества бюджетного менеджмента. Наилучшее качество организации бюджетного процесса отмечено г. Сочи и Абинском районе, причем в г. Сочи в 2010 г. качество организации бюджетного процесса показало низкие результаты, которые в последующие годы существенно улучшились.

В течение 2011 г. в муниципальных образованиях Краснодарского края было увеличено количество нарушений бюджетного законодательства (на 5 му ниципальных образований больше по сравнению с 2010 г.).

Так, в Мостовском, Славянском и Тимашевском муниципальных районах Краснодарского края превышен предельный объем дефицита бюджета муниципального образования к утвержденному общему объему доходов бюджета муниципального образования, установленный пунктом 3 статьи 92 Бюджетного кодекса РФ.

В Новокубанском, Павловском, Северском, Тбилисском муниципальных бюджетах нарушены требования, установленные статьей 1841 Бюджетного кодекса РФ. Установленный в решениях о бюджетах указанных публично-правовых образований общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов на первый и второй год планового периода в объеме составляет менее 2,5% и 5% общего объема расходов бюджета соответственно. Проведенная оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса за 2011 г. показывает, что по ряду показателей муниципальными образованиями Краснодарского края достигнуты достаточно высокие результаты: - снижен уровень дотационности местных бюджетов; - уменьшен темп роста недоимки по налоговым доходам, подлежащим зачислению в местный бюджет; - внедряются современные программно-целевые механизмы бюджетирования. Вместе с тем, имеются некоторые проблемы, носящие общероссийский характер. По-прежнему остается высокой долговая нагрузка местных бюджетов. В 17 муниципальных образованиях Краснодарского края уровень долговой нагрузки превышает 30% к объемам собственных доходов, а в 6 территориях -70%. Доля программных расходов местных бюджетов находится на низком уровне (в среднем - 19% расходов бюджета).

В большинстве муниципальных образованиях сохраняется значительная (более 5%) доля недополученных доходов по местным налогам в результате действия налоговых льгот, установленных представительными органами муниципальных образований к общему объему поступивших местных налогов. При этом оценка эффективности существующих налоговых льгот и ставок, установ ленных органами муниципальных образований проводится узким кругом муниципальных образований края.

Существенным недостатком является низкая прозрачность бюджетного процесса. Несмотря на то, что во всех муниципальных образованиях проводятся публичные слушания по бюджету, в половине муниципальных образований на официальных сайтах органов местного самоуправления не размещена ежемесячная (годовая) отчетность об исполнении местных бюджетов.

Органам местного самоуправления следует рекомендовать реализовать ряд мер в текущей ситуации: например, на постоянной основе анализировать обоснованность и эффективность предоставления льгот по налоговым и неналоговым доходам; вносить изменения в соответствующие муниципальные правовые акты; ввести различные варианты обнародования правовых актов о бюджете (и отчетов), что будет способствовать развитию форм общественного контроля. Ежегодно должны четко формулироваться финансовые задачи, требующие решения в очередном финансовом году и плановом периоде, и способы их решения.

Итак, наши исследования показали, что только в совокупности всех этих мер, можно добиться совершенствования качества бюджетного процесса в муниципальных образованиях, повышения степени его прозрачности и предсказуемости.

Другой мерой стимулирования муниципальных образований к повышению качества бюджетного менеджмента является организованное министерством финансов Краснодарского края в 2012 г. проведение оценки результатов, достигнутых муниципальными образованиями Краснодарского края в сфере повышения эффективности бюджетных расходов и динамики данных результатов (далее - оценка эффективности расходов).