Бейтан, Юрий Викторович. Повышение эффективности расходования бюджетных средств : на примере города Москвы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10, 08.00.12 / Бейтан Юрий Викторович; [Место защиты: Московский городский университет управления Правительства Москвы].- Москва, 2010.- 181 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1223

**Содержание к диссертации**

Введение

**I. Теоретические основы управления государственными расходами 10**

1.1 Формирование новой концепции управления бюджетными расходами 10

1.2 Методические подходы к формированию расходной части бюджетов 32

1.3 Научные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов .54

**II. Анализ процесса управления расходованием бюджетных средств города москвы 79**

2.1 Характеристика внедряемых инструментов программно-целевого бюджетирования на федеральном уровне 79

2.2 Анализ организации процесса финансового контроля как важнейшего инструмента повышения эффективности расходования Бюджетных средств города Москвы 100

2.3 Системные проблемы оценки эффективности бюджетных расходов на примере города москвы 112

**III. Рекомендации по повышению эффективности бюджетных расходов на примере города Москвы 130**

3.1 Методика применения алгоритма проведения аудита эффективности городских целевых программ в бюджетном процессе 130

3.2 Методические подходы увязки результатов аудита эффективности расходования бюджетных средств и планирования показателей городских целевых программ 141

Заключение 150

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов вытекает из провозглашенного Президентом и Правительством России курса на модернизацию страны, который вызвал объективную потребность совершенствования бюджетной политики и бюджетных инструментов регулирования с целью обеспечения инновационного развития экономики страны. Для этого признано необходимым: активнее использовать бюджетную политику в интересах развития экономики и решения приоритетных социальных задач; совершенствовать бюджетную систему страны с целью усиления ее влияния на экономику и социальную сферу; обеспечить бюджетную стабильность и проводить бюджетную политику, ориентированную на реальные результаты посредством определения её эффективности.

Важность разработки подходов к решению задачи повышения качества бюджетного управления иллюстрируется следующими данными Министерства финансов Российской Федерации. За первые девять месяцев 2010 года исполнение одиннадцати бюджетов регионов характеризуется дефицитом. Тогда как на 1 октября 2008 года дефицитными были бюджеты только двух субъектов.

На 1 октября 2010 г. профицит бюджета Москвы составлял 95,7 млрд. рублей, что составляет 12,8% от общего объёма расходов, тогда как к 1.10.2009 был зафиксирован дефицит в 26,4 млрд. рублей или 3,5% к общему объёму доходов того же периода. Разброс показателей демонстрирует отсутствие общей тенденции в расходовании бюджетных средств города. При этом валовой региональный продукт (ВРП) Москвы равен примерно 40% от суммарного ВРП федеральных округов (за исключением Центрального Федерального округа), что характеризует объёмы финансовых ресурсов, саккумулированных в мегаполисе.

Таким образом, задача повышения эффективности расходования бюджетных средств, сегодня и на перспективу, становится ключевой для бюджетной системы страны в целом и Москвы, как субъекта Федерации, в частности. Расширение практики применения аудита эффективности в целях оценки эффективности расходования бюджетных средств способно не только в значительной степени преодолеть возникшие затруднения, но и развить направления формирования эффективной бюджетной политики, располагающей адекватными инструментами бюджетного регулирования экономики, в целях обеспечения устойчивого развития.

Именно этим и определяется актуальность исследования, направленного на разработку мероприятий способствующих повышению эффективности бюджетных расходов. Разрабатываемые мероприятия основываются на внедрении в бюджетную практику инструментов, позволяющих измерить качественные и количественные последствия текущей бюджетной политики, и на этой основе предупредить проведение необоснованных и нерациональных бюджетных мер в последующих бюджетных циклах.

Объектом исследования в настоящей работе являются процедуры управления расходами бюджетной системы.

Предметом исследования выступают экономические отношения субъектов бюджетного процесса по поводу повышения эффективности расходования бюджетных средств мегаполиса.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теоретических подходов и методических рекомендаций по повышению эффективности бюджетного процесса в части рационального расходования бюджетных средств города Москвы.

**Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:**

1. Исследовать закономерности функционирования бюджетных систем в государствах с многоуровневым бюджетным устройством.
2. Определить направления повышения эффективности бюджетного процесса в части рационального расходования бюджетных средств города Москвы.
3. Выявить современные потребности органов государственной власти в процедурах финансового контроля расходования бюджетных средств на основе систематизации подходов и методов оценки эффективности бюджетных расходов.
4. Определить степень соответствия современного состояния финансового контроля расходования бюджетных средств сложившейся практике исполнения бюджета в части расходов.
5. Разработать комплекс мероприятий, позволяющих интегрировать результаты финансового контроля, полученные с использованием аудита эффективности расходования бюджетных средств, в бюджетный процесс (формирование направлений расходования, исполнение, отчёт по результатам исполнения), что обеспечит повышение эффективности расходования бюджетных средств.

**Теоретическая и методологическая база исследования.** Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается применением методологии финансовой науки. Последнее обусловило использование методов: научной абстракции, дедукции и индукции, анализа и синтеза, логического и исторического. Для решения конкретных задач, поставленных в работе, применены также методы содержательно-функционального моделирования финансовых процессов.

Информационную базу исследования составили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Москвы как субъекта Федерации, статистические сборники, информационные и методические материалы в периодических изданиях и сети Интернет. Особое внимание уделялось отчетным и экспертно-аналитическим материалам Счетной палаты Российской Федерации и Контрольно-счетной палаты Москвы.

Диссертационная работа выполнена в соответствии с п. 2.8 (специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит) и п. 3.2

(специальность 08.00.12 - Бухгалтерский учёт, статистика) паспорта специальностей ВАК.

**Степень изученности проблемы.** Теоретико-методологические основы современных концепций государственных финансов во взаимосвязи с проблемами теории и практики государственного финансового контроля разрабатывались в исследованиях Бурцева В.В., Воронина Ю.М., Грязновой А.Г., Суйца В.П., Шуляка П.Н. и др.

Проблемы содержания, сущности и значения финансовой и бюджетной политики Российской Федерации, вопросы совершенствования бюджетного процесса, финансирования бюджетных расходов по их экономической и функциональной классификациям рассмотрены в трудах: Александрова И.М., Архипова А.И., Барулина СВ., Грицюк Т.В., Ермасовой Н.Б., Занадворова B.C., Ковалевой Т.М., Колосницина М.Г., Литовченко В.П., Мамсурова Т.Д., Пашковского B.C., Перламутрова В.Л., Пикулькина А.В., Погосова И.А., Подпориной И.В., Поляка Г.Б., Романовского М.В., Сенчагова В.К., Сычева Н.Г., Улюкаева А.В., Христенко В.Б. и др.

Значительный вклад в разрабатываемую проблему в части реформирования внешнего государственного финансового контроля внесли учёные Горегляд В.П., Двуреченских В.А., Жуков А.В., Пансков В.Г., Саунин А.Н., Степашин СВ., Столяров Н.С, Шохин СО. и др.

Однако, несмотря на представленное многообразие взглядов на изучаемую научно-практическую проблему до сих пор остается большое число дискуссионных вопросов, требующих своего решения.

Таким образом, актуальность проблемы повышения эффективности расходования бюджетных средств и её недостаточная научная разработанность, обусловили выбор темы исследования, постановку цели и формулировку задач диссертации.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в научном обосновании мероприятий, и практическом использовании разработанных методических рекомендаций по повышению эффективности расходования бюджетных средств.

К наиболее значимым результатам исследования, составляющим научную новизну, относятся следующие:

1. Проведено исследование закономерностей функционирования бюджетных систем в государствах с многоуровневым бюджетным устройством и дана эмпирическая оценка воздействия финансового контроля, эффективности бюджетного процесса.
2. Разработаны методические подходы по повышению эффективности бюджетного процесса в части рационального расходования бюджетных средств мегаполиса.
3. Выявлена взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их рационального использования через механизм программно-целевого бюджетирования, который является инструментом эффективной системы бюджетного планирования.
4. На основе обобщения теоретических знаний, а также систематизации подходов и методов оценки эффективности бюджетных расходов уточнено и расширено понятие и содержание аудита эффективности и обоснована необходимость интеграции аудита эффективности бюджетных расходов в бюджетный процесс.
5. В качестве направления повышения эффективности бюджетного процесса в части исполнения расходов бюджета города Москвы эмпирически обосновано и предложено усилить контроль исполнения городских целевых программ, для которого разработан алгоритм аудита эффективности городских целевых программ.

Теоретическая значимость исследования состоит в разработке научных, подходов, в совокупности формирующих условия, необходимые и достаточные для расширения практики и повышения качества аудита эффективности расходов бюджетов: исследованы методы и методики определения эффективности управления бюджетными расходами; разработано методическое обеспечение процесса аудита эффективности расходов бюджетов как инструмента государственного финансового менеджмента и развиты методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, что составляет основу формирования и развития среды бюджетирования ориентированного на результат.

Практическая значимость исследования заключается в том, что по итогам проведённого исследования разработаны мероприятия, направленные на повышение эффективности планирования расходной части бюджета и предложен алгоритм планирования бюджетных расходов в рамках программно-целевого метода. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в Департаменте финансов города Москвы, а также Контрольно-счётной палате Москвы с целью контроля обоснованности планирования расходов. Материалы данной диссертационной работы могут быть использованы в лекционных курсах по дисциплинам «Бюджетная система Российской Федерации», «Организация исполнения бюджета», для слушателей Института профессиональной переподготовки и повышения квалификации по соответствующим программам, а также при подготовке учебно-методических пособий по дисциплине «Региональные и местные бюджеты (на примере бюджета города Москвы)».

Апробация исследования. Научные разработки, направленные на повышение эффективности городских целевых программ предложены к использованию в работе профильных управлений Департамента финансов города Москвы.

Теоретические выводы, полученные в ходе проведения диссертационного исследования были доложены диссертантом на научно-практических конференциях: Российско-британская научно-практическая конференция «Управление городом в 21 веке». Москва, 28-29 июня 2006 г.; Международная научно-практическая конференция «Управление государственной и муниципальной собственностью в крупном городе: российский и германский опыт», 16-17 ноября 2006 г.; Научно-практическая

конференция «Теория и практика управления городом Москвой: состояние и перспективы развития», 25 октября 2007 г.; Научно-практическая конференция МГУУ Правительства Москвы «Современные тенденции и актуальные проблемы развития столичного мегаполиса», 5 мая 2008 г.; Межвузовская научно-практическая конференция «Обеспечение эффективного инвестирования, бюджетирования и целевого использования средств при реализации государственных экономических проектов в условиях финансово-экономических кризисов». АЭБ МВД России, Москва, 21 апреля **2010** г.

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 6 научных работах общим объёмом 3,0 п.л., в том числе три статьи **в** изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссии (ВАК), суммарным объемом 2,2 печатных листа.

**Объем работы.** Диссертация выполнена на 184 страницах машинописного текста, содержит 13 таблиц и 22 рисунка. Список использованной литературы включает 120 источников.

Структура работы.

## Методические подходы к формированию расходной части бюджетов

Возникновение финансовой науки относят к XV-XVI вв. Не смотря на то, что в разной степени финансов касались в древние века Ксенофонт, Аристотель, в средние века - Фома Аквинский, к тому моменту прогресс государственных финансовых систем сильно опережал развитие теоретических разработок, положенных в основу учений.

Эволюция учений о финансовом хозяйстве государства в целом, а также его функциях и задачах связана в своей основе с эволюцией взглядов на роль государственного образования в экономике и общей теорией государства. В течение многих веков ведущие ученые-экономисты направляли свой взгляд на оценку экономической роли государства.

Развитие представлений о месте государства в качестве регулятора общественных отношений происходило на протяжении исторического периода охватывающего XVI - XIX вв. в рамках различных школ экономических учений. В середине XVI века в «Шести книгах о республике» (1577) француз Ж. Бо ден обозначил финансы как предмет систематического обзора и к системе финансов отнес компоненты, представленные на рисунке 1.1.1.

Классификация доходов и расходов меркантилистов (к которым относится и Ж.Боден) примитивна и в дальнейшем получила свое развитие в трудах немецких камералистов.

Первое серьезное методическое сочинение издает Ф. Юсти в 1766 году. Его «Система финансового хозяйства» многими считается основополагающим трудом, а сам Юсти — основоположником финансовой науки.

Наиболее влиятельными представителями следующего этапа в развитии финансовой теории и практики становятся французские ученые. Во второй половине XVIII в стали господствовать идеи школы физиократов (Ф. Кенэ, А. Тюрго, О. Мирабо). Финансовая система физиократов оказала значительное влияние на теорию и практику. Их заслуга в области финансовой науки - в самом выборе и постановке проблем о справедливости обложения, о переложении, об источниках дохода, о размерах участия каждого в расходах государства и других проблемах теории налогообложения. Система физиократов исходит из того, что только лишь одна земля дает чистый доход, производство и торговля же никаких новых ценностей не создают, поэтому единственный допустимый источник государственных доходов — поземельный налог.

В XIX в благодаря немецким ученым происходит преобразование финансовой науки в самостоятельную отрасль общественных знаний. И связано это прежде всего с именем К. Г. Pay (1806-1873). Первое издание его учебника "Основные начала финансовой науки" датируется 1832 г., шестое — 1868 г. В Германии и других странах он служил основным пособием по финансовой науке в течение почти пятидесяти лет. Его курс имел существенное значение и для России.

Вопросы государственных финансов, государственного и территориальных бюджетов, денежного обращения в стране всегда были в сфере научных и практических интересов российских экономистов. Первой крупной работой по вопросам государственного бюджета, упорядочения его доходов и расходов следует считать подготовленный в 1809 г. М.М. Сперанским «План финансов», который стал программой преобразования российских финансов и оказал большое влияние на их развитие в будущем. Основная мысль, заложенная в документ заключалась в сокращении бюджетного дефицита. Помимо прочего деятельность министерств ставилась под контроль. А в 1818 г. появилась работа декабриста Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов», которая положила начало российской науке о государственных финансах. К концу столетия достижения отечественной финансовой науки были приумножены трудами Е.Ф. Канкрина, Л.И. Печорина, И.Х. Озерова, П.П. Мигулша, И.И. Янжула, М.М. Фридмана.

На рубеже XIX — XX вв. финансовая наука определила свой предмет как наука о финансах государства. Хотя позже стали содержательно разрабатываться и финансы других публично-правовых объединений. Тогда же в экономической теории проявились и окончательно сформировались три основных подхода к экономической роли государства в обеспечении своего развития, которые в дальнейшем развивались и совершенствовались.

Первый подход, в рамках идей либерализма и неолиберализма, заключается в преимущественном применении саморегулирующих методов и форм в реализации финансовой политики государства развит в трудах А. Смита, Ж. Б. Сэя, У. Липмана, Л. Мизерса, Ф. Хайека, В.Ойкена и др. Ученые, с одной стороны, не отрицали необходимости и целесообразности государственного регулирования некоторых сфер рыночной экономики, но, с другой стороны, придерживались позиции незыблемости и оптимальности свободного предпринимательства, частной собственности и свободной конкуренции, которая способна обеспечить приемлемые пропорции распределения ресурсов, обновления капиталов и удовлетворения потребностей граждан. Роль государства в экономике должна быть сведена к минимуму; главную, и по сути единственную, задачу государственных структур они видят в создании и поддержании условий, необходимых для благоприятного развития свободной конкуренции, под которой понимается создание равных возможностей для всех. Государственное вмешательство непосредственно в экономические процессы недопустимо; и если оно происходит, то это делается, по мнению представителей как либерального, так и неолиберального направлений, исключительно в интересах государственного аппарата [41].

Последователи либерализма начинали с экстремальных позиций. Так, хорошо известен тезис Ж. Б. Сэя, что "наилучший из всех финансовых планов — это расходовать возможно меньше, а наилучший из всех налогов — это наименьший". Ф. Бастиа считал, что бюджет нужно довести до нуля.

Наибольшее влияние на эволюцию либерализма оказали Ф.А. Хайек (Лондонская школа) и В. Ойкен (Фрайбургская школа), который в наиболее обобщенном виде разработал базовые принципы неолиберализма. В основе научной концепции Ойкена лежат положения о «хозяйственных порядках», а также двух идеальных типах хозяйства: централизованно управляемого и рыночного (менового). В первом типе хозяйства рынки на второстепенных ролях по сравнению с управляющими решениями центрального руководства. При определенных условиях, однако, в процессе обмена и потребления, отдельные граждане и производители способны влиять на процесс принятия решений центром.

Устанавливая хозяйственный порядок, государство руководствуется определенными принципами, реализуемыми в законодательстве, которое включает налоговое, трудовое, патентное право, законы об объединениях (коммерческих и некоммерческих), монополиях, и др.

## Научные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов

Анализ структуры бюджетных расходов упрощает ее описание с помощью экономической, функциональной и ведомственной классификации.

Факторами динамики бюджетных расходов могут быть научно-техническое развитие, динамика экономического развития страны, политические факторы, различные внешние условия [71].

На рубеже XX и XXI веков в Российской Федерации проводилась работа по внедрению принципа приоритетного финансирования бюджетных расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств. Этот принцип составления бюджета наполнялся смыслом в ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В ней указывалось, что «формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг и единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности». В ст. 169 подтверждалось, что «проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления» . Однако, Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, в соответствии с которыми понятие «минимальные государственные социальные стандарты» из него было исключено.

Нормативный метод формирования бюджетных расходов содержал в себе по меньшей мере три противоречия, которые обусловили неудачу при попытке создания единой системы минимальных государственных социальных стандартов:

1. Нормативный метод противоречит основным принципам российского бюджетного федерализма. Каждый уровень бюджетной системы наделен лишь теми бюджетными полномочиями, которые соответствуют предметам ведения.

2. Данный метод может применяться в ограниченном числе случаев исполнения государственных и муниципальных обязательств. Он не универсален. Так, в случае долговых обязательств нормативный метод применить не возможно.

3. Этот метод не способствует внедрению более эффективных решений по различным предметам ведения в силу того, что он «привязан» к планированию бюджетных расходов от достигнутых результатов в предшествующем периоде.

Для реализации нормативного метода, необходимо было в кратчайшие сроки создать целый пакет методик расчета бюджетных показателей, а также базу данных, содержащую показатели, используемые при расчете потребностей финансирования (количество учащихся в школах, количество нетрудоспособного населения, характеристики помещений, занимаемых государственными организациями, нормативы в тепло- и электроснабжении на одну расчетную единицу и огромное множество других разноплановых показателей). Согласно старой редакции статьи 65 БК РФ (до принятия Федерального закона от 20.08.2004 №120-ФЗ) формирование расходов бюджетов всех уровней должно было базироваться; на единой методологической основе расчета минимальной бюджетной обеспеченности: Следовательно, пакет методик расчетов бюджетных показателей должен основываться г на федеральных стандартах. Однако таких нормативов разработано не: было; Для решения этой задачи предлагалось создать на федеральном уровне постоянно действующую специализированную организацию. Главной ее задачей.должна была стать не столько разработка самих методик, сколько их сертификация, что повлекло бы за собой чрезмерное усложнение системы, ведь- предполагалось обязательное получение виз на проекте каждой методики согласования в . Счетной палате Российской Федерации, Министерстве финансов и Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации [61].

В соответствии с федеральным законом № 120-ФЗ: от 20:08.2004, а также федеральным законом № 63-ФЗ от 26 04.2007 в статье 65 сказано: «формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации : осуществляется в соответствии с расходными обязательствами,; обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; и органов, местного самоуправления, исполнение которых, согласно законодательству Российской Федерации,международным и иным договорам и соглашениям, должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов» [2].

## Анализ организации процесса финансового контроля как важнейшего инструмента повышения эффективности расходования Бюджетных средств города Москвы

Большая часть расходных обязательств носит продлённый во времени характер без ограничения их действия, либо имеют конкретные сроки их исполнения (особенно в части долговых обязательств). Это обстоятельство создает надежную основу для бюджетного планирования не только на один финансовый год, но и на несколько лет вперед. Что в настоящее время позволяет осуществлять трехлетнее бюджетное планирование.

Таким образом, с помощью законодательно закрепленного понятия «расходные обязательства» создаются адекватные правовые основы формирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для реализации новых принципов формирования расходов бюджетов создаются особые системы учета - реестры расходных обязательств Российской Федерации, расходных обязательств субъектов Российской Федерации и расходных обязательств муниципальных образований. Ведение реестров расходных обязательств носит обязательный характер для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств [2].

Реестру расходных обязательств отводится роль важного информационного ресурса, позволяющего объединить в себе все сведения о расходных обязательствах, подлежащих финансированию из бюджета соответствующего уровня. При формировании перспективного финансового плана и проекта бюджета расходные обязательства, не включенные в реестр, не подлежат учету в составе бюджета действующих обязательств.

Составление и ведение реестра расходных обязательств обусловлено необходимостью упорядочить расходные обязательства субъектов Российской Федерации и расходные обязательства муниципальных образований.

Ведение реестра расходных обязательств позволяет:

1) учесть действующие расходные обязательства, увязать расходные обязательства субъекта Российской Федерации (муниципального образования) с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), создать основы для исключения тех расходных обязательств, которые не соответствуют закрепленным полномочиям;

2) сопоставить объем ассигнований на финансирование действующих обязательств в разрезе кодов бюджетной классификации с фактическим объемом расходов в отчетном финансовом году и планируемым объемом расходов в плановом периоде;

3) отделить действующие расходные обязательства от принимаемых расходных обязательств, и соответственно определить объем бюджета действующих обязательств при формировании перспективного финансового плана или трехлетнего бюджета;

4) формализовать методы расчета бюджетных ассигнований [63].

Разработка современных методических подходов к формированию расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации происходит параллельно внедрению новаций в сфере государственного финансового контроля. Эволюция контроля расходования бюджетных средств заключается в смещении акцентов на оценку эффективности затраченных государственных средств. Наряду с существовавшими видами и методами контроля ведущую роль приобретает аудит эффективности. В системе повышения эффективности бюджетных расходов эти процессы играют ключевую роль и требуют всестороннего рассмотрения.

Произведенный в разделе анализ позволяет сформулировать ряд выводов:

1. В мировой практике используются различные подходы к распределению расходных полномочий между уровнями власти. Эффективность распределения оценивается с точки зрения максимизации общественного благосостояния: прирост общественного благосостояния при децентрализованном предоставлении данных благ. Предоставление определенных видов государственных услуг местными органами власти более эффективно. Бюджетные системы с большой долей расходов консолидированного бюджета, приходящейся на региональные и местные бюджеты, при внедрении рыночных механизмов в функционирование отраслей социальной сферы являются более гибкими и часто способны более оперативно реагировать на изменение предпочтений жителей конкретных территорий.

2. С точки зрения макроэкономического регулирования расходов государственного бюджета важное значение имеет не столько способ распределения расходных полномочий, сколько контроль общего уровня государственных расходов.

3. Нормативный метод формирования бюджетных расходов содержал в себе серьезные противоречия, наличие которых стало причиной неудачи при попытке создания единой системы минимальных государственных социальных стандартов в Российской Федерации в первом десятилетии экономических реформ. Нормативный метод «консервировал» откровенно устаревшую систему планирования бюджетных расходов от достигнутых результатов в предшествующем периоде.

4. Метод формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основанный на принципе необходимости исполнения расходных обязательств имеет существенные преимущества перед нормативными методами формирования расходов бюджетов. В частности, наличие реальной возможности распределения существующих к настоящему времени расходньк обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, отсутствовавшей в прежней системе. С помощью законодательно закрепленного понятия «расходные обязательства» создаются адекватные правовые основы формирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

## Методические подходы увязки результатов аудита эффективности расходования бюджетных средств и планирования показателей городских целевых программ

Целевые межбюджетные трансферты (субсидии и субвенции), а также дотации государственным внебюджетным фондам будут отражаться в соответствующих функциональных разделах и подразделах классификации расходов бюджетов. Это сделано для учета всех бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию задач и мероприятий в определенной отрасли (сфере). В разделе 1400 «Межбюджетные трансферты» классификации расходов бюджетов оставлены дотации и прочие межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации.

Из подраздела 0100 «Общегосударственные вопросы» исключается подраздел 0111 «Обслуживание государственного и муниципального долга». Он преобразуется в отдельный раздел классификации - вводится раздел 1300 «Обслуживание государственного и муниципального долга» с детализацией по подразделам на обслуживание внутреннего государственного и муниципального долга и, соответственно, обслуживание внешнего государственного долга.

В раздел 049 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» отныне включены расходы вновь формируемых дорожных фондов. Изменено содержание разделов 0408 «Транспорт», 0503 «Благоустройство». Вводится новый раздел 1100 «Физическая культура и спорт», обособляясь от раздела 0900 «Здравоохранение». Расходы на средства массовой информации переносятся в новый одноимённый раздел. А наполнение раздела 0800 «Культура и кинематография» отныне чётко структурировано и направлено на развитие данной сферы [13].

Новации в классификации расходов бюджетов отражают комплексный подход в реформировании сфер, затрагиваемых изменениями соответствующих разделов. При программном, то есть системном планировании расходов, декомпозиция направляемых ассигнований усиливает адресность.

Существенной новацией также будет унификация четвёртого уровня классификации расходов - видов расходов. Виды и подвиды должны стать едиными категориями, отражающими виды бюджетных ассигнований. В перспективе их перечень предполагается отразить в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

По мере расширения практики, развития программно-целевого принципа организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, мера их ответственности за результаты исполняемых программ и подпрограмм будет существенно возрастать. В целях упрощения процедур принятия оперативных решений бюджетные ассигнования будут утверждаться консолидированно, в разрезе государственных программ и подпрограмм. Ведомственная структура расходов существенно укрупнится, а количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись сократится.

Реестры расходных обязательств, адресные инвестиционные программы, обоснования бюджетных ассигнований как современные инструменты бюджетного планирования не только не будут упразднены, а напротив, их роль будет усилена как на федеральном, так и на уровне субъектов Федераци.

Следующая особенность внедряемых инструментов программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результаты - повышение роли среднесрочного финансового планирования. Возврат к утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на трехлетний период в этом процессе занимает центральное место.

По меньшей мере, три причины в предшествующие периоды определили необходимость этой новации:

1. Удлинение горизонта бюджетного планирования благотворно сказывается на макроэкономике, результатах налоговой и денежно-кредитной политики. Необходимо понимание параметров расходов, доходов, дефицита бюджета, которые влияют на условия развития экономики.

2. В сфере общественных финансов крайне затруднительно, по сути невозможно ставить цели и задачи, планировать результаты деятельности, если нет, как минимум, трехлетней перспективы. При циклах, ограниченных годом планирования любой распорядитель бюджетных средств изыскивает возможности «освоить» выделенные ассигнования и не потерять, а еще лучше нарастить их в следующем году. Среднесрочное финансовое планирование - необходимая предпосылка для реструктуризации бюджетного сектора и внедрения методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты.

3. Среднесрочное финансовое планирование повышает эффективность управления расходами. Появляется реальная возможность для заключения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов, сокращения остатков средств на счетах за счет переноса ассигнований, предусмотренных на разные годы трехлетнего цикла, повышения равномерности, ритмичности расходования средств и т.д.

Именно поэтому среднесрочное финансовое планирование давно стало общепризнанной практикой. Благодаря тому, что в последние годы созданы все необходимые для его внедрения предпосылки, такие как ежегодная разработка трёхлетнего перспективного финансового плана, с 2005 года на федеральном уровне внедрена новая модель (см. Таблицу 2.1.2). На федеральном уровне осуществлён переход к следующему этапу развития среднесрочного финансового планирования - формированию и утверждению трехлетних бюджетов. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованием предоставлено право выбора между двумя моделями, однако за прошедший период большинство регионов перешло на утверждение бюджетов на три года.

Трёхлетний бюджет имеет ряд существенных преимуществ. Утвердив ассигнования на 3 года, в следующем бюджетном цикле можно четко определить объем действующих обязательств и, соответственно, ресурсы для принятия новых обязательств. Главные распорядители бюджетных средств будут более обоснованно планировать результаты своей деятельности, возрастет их ответственность за эффективность использования бюджетных средств.

В целом, начиная с формирования федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, предлагается вернуться к принципу утверждения бюджетных ассигнований (в дальнейшем — в разрезе государственных программ) на 3 года. В то же время планируемый переход к программному формату федерального бюджета требует более детальной проработки этого вопроса.

Во-первых, для многих бюджетных ассигнований (социальные пособия, частично - межбюджетные субсидии и субвенции, субсидии юридическим лицам) отсутствует необходимость утверждения на 3 года, поскольку для их исполнения не требуется подготовка и заключение контрактов.

Во-вторых, утверждение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ в режиме «скользящей трёхлетки» (корректировка утвержденных в предыдущем бюджетном цикле ассигнований первых 2-х лет и добавление к ним проектировок 3-го года)