Баранова, Инна Владимировна. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Баранова Инна Владимировна; [Место защиты: Том. гос. ун-т].- Томск, 2009.- 447 с.: ил. РГБ ОД, 71 10-8/276

**Содержание к диссертации**

Введение

1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ 19

1.1 Генезис общественных финансов, основные принципы их организации 19

1.2 Институциональное развитие общественных финансов: зарубежный и отечественный опыт 43

1.3 Предпосылки, целевые установки и содержание реформирования общественных финансов 59

1.4 Оценка эффективности общественных финансов - необходимый элемент их организации (на примере расходования бюджетных средств) 82

2 ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

И РАЗВИТИЕ ЕЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ 103

2.1 Независимая экспертиза как инструмент информационного обеспечения оценки эффективности общественных финансов 103

2.2 Система мониторинга эффективности общественных финансов 110

3 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ (НА ПРИМЕРЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ) 140

3.1 Научно-практический инструментарий оценки эффективности общественных финансов 140

3.2 Индикативный подход к оценке эффективности общественных финансов 170

3.3 Методические основы оценки качества управления общественными финансами и качества финансового менеджмента 188

3.4 Методика оценки эффективности деятельности субъектов государственного сектора экономики 211

4 МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ 242

4.1 Методы и модели оценки эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти в сфере общественных финансов 242

4.2 Системный анализ эффективности деятельности органов власти в области общественных финансов с использованием ретроспективы 259

4.3 Использование энтропии в оценке эффективности

деятельности органов власти в области общественных финансов 272

5 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

г. НОВОСИБИРСКА) 278

5.1 Реализация концепции целевых программ как инструментария реализации бюджетирования, ориентированного на результат 278

5.2 Методические подходы к оценке эффективности и результативности муниципальных целевых программ 288

5.3 Независимая экспертиза муниципальных целевых программ 297

5.4 Оценка муниципальных целевых программ поддержки малого бизнеса 312

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 330

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 337

ПРИЛОЖЕНИЕ А. Логика диссертационного исследования 377

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Содержание принципов эффективной организации и управления общественными финансами 378

ПРИЛОЖЕНИЕ В. Основные англоязычные термины для описания бюджетирования, ориентированного на результат 379

ПРИЛОЖЕНИЕ Г. Периодизация развития БОР в РФ 380

ПРИЛОЖЕНИЕ Д. Методика проведения независимой экспертизы 382

ПРИЛОЖЕНИЕ Е. Результаты мониторинга по соблюдению требований Бюджетного кодекса РФ и условий качества управления бюджетами в субъектах Федерации Сибирского федерального округа 383

ПРИЛОЖЕНИЕ Ж. Результаты мониторинга местных бюджетов РФ за 2006-2008 гг 387

ПРИЛОЖЕНИЕ И. Результаты применения сравнительной комплексной оценки эффективности управления общественными

финансами в субъектах Федерации Сибирского федерального округа 394

ПРИЛОЖЕНИЕ К. Интегральные индикаторы управления государственными финансами 401

ПРИЛОЖЕНИЕ Л. Классификация критериев оценки качества управления общественными финансами 402

ПРИЛОЖЕНИЕ М. Основные элементы современной системы финансового менеджмента: лучшая международная практика

и текущая ситуация в России 403

ПРИЛОЖЕНИЕ Н. Институциональные единицы государственного сектора экономики 406

ПРИЛОЖЕНИЕ П. Анализ состояния государственного сектора экономики 408

ПРИЛОЖЕНИЕ Р. Показатели эффективности деятельности коммерческих субъектов государственного сектора экономики 413

ПРИЛОЖЕНИЕ С. Методика оценки эффективности реализации

муниципальных целевых программ 418

ПРИЛОЖЕНИЕ Т. Интегральная оценка эффективности деятельности администрации Новосибирской области 425

ПРИЛОЖЕНИЕ У. Расчет энтропии расходов бюджета Новосибирской области 438

ПРИЛОЖЕНИЕ Ф. Муниципальные целевые программы: показатели оценки результативности, эффективности, объем бюджетного финансирования в г. Новосибирске

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Основной целью бюджетной реформы, проводимой в РФ, является улучшение качества услуг, оказываемых населению путем повышения эффективности бюджетных расходов. Цель определила приоритетную задачу бюджетной реформы – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами. Успешность проводимой реформы во многом зависит и от эффективности организации общественных финансов.

В основе организационных преобразований, поддерживающих бюджетную реформу, лежит переход к более децентрализованному управлению государственным сектором, т.е. стимулированию внутренней заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в управлении общественными финансами, в повышении эффективности и результативности использования бюджетных средств.

В последние годы многими странами, в том числе и РФ, приложены значительные усилия по модернизации методов управления общественными финансами, которые направлены на обеспечение прозрачности (транспарентности), устойчивости сектора государственного управления (бюджетной сферы) и эффективности бюджетной политики. Указанные характеристики определяют суть бюджетных реформ, происходящих, как в высокоразвитых, так и в развивающихся странах с переходной экономикой, и ориентируют на внедрение ставших общепризнанными принципов, стандартов и критериев ответственного и эффективного управления общественными финансами.

В современных условиях расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. Приоритет отдается внутреннему финансовому аудиту (контролю), ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни управления, проводится мониторинг и оценка результатов деятельности администраторов бюджетных средств с условием, что оценка эффективности должна опираться на единые научно-обоснованные методологические подходы и принципы.

В реализуемой в настоящее время в России модели бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), проблемным вопросом остается разработка индикаторов и контрольных показателей, по которым должна оцениваться эффективность организации общественных финансов и использования бюджетных средств.

Эффективность и результативность бюджетной политики оценивается на практике с позиции эффективного распределения ресурсов с учетом собственно экономической эффективности; политических приоритетов правительства; эффективной деятельности органов государственной власти по достижению намеченных результатов и по использованию механизмов, обеспечивающих ответственность за результаты деятельности.

Перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления утвержден указами Президента РФ № 825 и № 607. С одной стороны, система показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти определена, но, с другой стороны, недостаточно проработаны аналитический инструментарий оценки эффективности использования бюджетных средств, что затрудняет ранжирование субъектов РФ в пространственно-временном разрезе, и организационно-методический инструментарий формирования системы информационного обеспечения оценки эффективности общественных финансов. Это в определенной мере привело к применению формального подхода к оценке (в ряде регионов, несмотря на указы Президента РФ, процедуры оценки вообще не проводятся) и вызвало необходимость разработки нового, более эффективного научно-практического инструментария оценки и мониторинга эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Адекватная оценка эффективности использования бюджетных средств требует проведения системного мониторинга результативности программ и политик, качества финансового менеджмента в общественном секторе экономики, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию организации общественных финансов, направленных на повышение качества услуг, предоставляемых населению органами государственной власти и местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что особую актуальность в современных условиях функционирования и развития финансовой системы страны приобретают вопросы разработки методологических подходов к оценке эффективности общественных финансов ориентированной на результативность использования бюджетных средств и качество менеджмента в области государственных и муниципальных финансов.

Степень научной разработанности проблемы. Различные аспекты региональных и муниципальных финансов достаточно полно исследованы в трудах отечественных и зарубежных ученых.

Теоретико-методологические основы в области финансов и общественного выбора нашли отражение в трудах А.М. Бабич, О.В. Врублевской, А.М. Лаврова, Л.Н. Павловой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Л.И. Якобсона, М.И. Яндиева, Э. Аткинсона, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица и др.

Вопросы бюджетного регулирования и эффективного функционирования систем государственных и муниципальных финансов исследовались в трудах Д. Кейнса, А. Лаффера, Дж. Стрика, Х. Циммермана, а также в трудах современных отечественных ученых-экономистов – А.М. Бабич, Т.В. Брайчевой, Л.С. Гринкевич, Е.В. Бушмина, А.Л. Гапоненко, Л.Г. Грязновой, А.И. Деевой, А.М. Емельянова, А.Г. Игудина, В.В. Казакова, В.И. Кушлина, С.И. Лушина, И.Д. Мацкуляка, И.Н. Мысляевой, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Е.П. Пешковой, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, В.М. Родиновой, В.А. Слепова, М.В. Романовского, Н.В. Фадейкиной, В.А. Христенко и др.

Проблематика реформирования общественного сектора финансовой системы (органов государственной власти и местного самоуправления) и совершенствования управления общественными финансами рассматриваются в работах Е.М. Бухвальда, В.Л. Глазычева, Л.С. Гринкевич, Л.В. Давыдовой, Д.Ю. Завьялова, А.А. Земцова, О.Б. Ивановой, Л.В. Ивановского, О.С. Кириллова, А.М. Лаврова, И.В. Назаровой, Л.И. Прониной, В.Г. Садкова, С.П. Сазанова, В.С. Селина, А.Г. Силуанова, Л.Е. Тишкина, А.В. Улюкаева, Л.И. Ушвицкого, С.Д. Шаталова и др.

Проблемы оценки эффективности государственных расходов изложены в работах западных исследователей А. Афонсо, М. Абьян, Б. Клементс, М. Фаррел, Е. Ханушек, Г. Хатри и др. Весомый вклад в исследование проблем оценки эффективности бюджетных расходов внесли отечественные исследователи: Н.В. Бакша, Е.В. Бушмин, А.С. Бараховский, Д.В. Визгалова, М.Ю. Гараджа, М.Д. Дуганова, А.Г. Игудин, Т.Л. Клячко, А.М. Лавров, М.В. Мельник, А.Г. Силуанов, И.П. Скобелева, Н.Г. Типенко, А.В. Улюкаев, Н.В. Фадейкина, Д.В. Фомина, Ю.Г. Швецов, Н.И. Яшина и др.

Вместе с тем, в отечественной и зарубежной литературе не получили развития и требуют дополнительного исследования проблемы оценки эффективности организации общественных финансов, использования бюджетных средств, функционирования государственного сектора экономики (его коммерческого и некоммерческого, в том числе бюджетного секторов), оценки результативности целевых программ и государственных политик.

Необходимость решения данных проблем обусловила выбор темы, цель и задачи данной работы.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке и реализации методологии и методики оценки эффективности общественных финансов в условиях институциональных преобразований в финансовой системе страны.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

1. Исследование сущности категории «государственные и муниципальные финансы» и обоснование необходимости использования категории «общественные финансы»; выявление и систематизация принципов организации общественных финансов.

2. Анализ институционального развития общественных финансов и современных подходов к формированию институциональной структуры государственного сектора экономики.

3. Оценка концепций финансового менеджмента в коммерческом и бюджетном сегментах финансовой системы и обоснование конвергенции ряда концепций в финансовом менеджменте, осуществляемом главными распорядителями бюджетных средств.

4. Исследование сущности и содержания понятий «эффект», «эффективность», «результативность» в системе общественных финансов и разработка методологических основ оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств; описание и разработка основных направлений развития аналитического инструментария оценки эффективности организации общественных финансов.

5. Формирование индикативного подхода и разработка системы индикаторов оценки эффективности использования бюджетных средств.

6. Исследование эволюции нормативно-правового закрепления мониторинга эффективности и качества управления общественными финансами и определение его функций.

7. Разработка и реализация методики комплексной сравнительной оценки эффективности деятельности органов государственной власти субфедерального уровня.

8. Обоснование возможности и необходимости применения методики системного анализа для оценки эффективности деятельности органов государственной власти в области общественных финансов с использованием ретроспективы.

9. Разработка и реализация в рамках синергетического подхода применения энтропии для оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

10. Разработка и реализация методики оценки эффективности и результативности муниципальных целевых программ.

11. Обоснование возможности и необходимости проведения независимой экспертизы государственных (муниципальных) программ и политик при оценке эффективности организации общественных финансов.

12. Разработка системы информационно-аналитического обеспечения управленческих решений органов государственной и муниципальной власти по повышению качества жизни населения в рамках формирования программ и политик в сфере общественных финансов.

13. Разработка методических рекомендаций по формированию и использованию системы показателей эффективности и оценке эффективности деятельности субъектов государственного сектора экономики.

14. Исследование зависимости между государственной поддержкой малого предпринимательства в регионе и эффективностью деятельности региональных органов государственной власти в рамках обеспечения высокого качества управления общественными финансами.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует п. 1.2. «Теоретико-методологические основы функционирования финансовых концепций регулирования воспроизводственных процессов», п. 1.7 «Теоретические основы исследования влияния финансовой политики на результаты социально-экономического развития», п. 2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны», п. 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике», п. 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК РФ.

Объектом диссертационного исследования является деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере общественных финансов.

Предмет исследования методология оценки эффективности общественных финансов, выступающая основой для формирования системы информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов власти и реализации бюджетирования, ориентированного на результат.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретической основой исследования послужили научные положения, содержащиеся в фундаментальных трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых в области исследования государственных и муниципальных финансов, экономики и финансов общественного сектора, теории систем, финансового менеджмента, экономического анализа (на макро-, мезо- и микроуровне) и др.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы познания (в том числе диалектический), предопределяющие изучение социально-экономических явлений, процессов и закономерностей в постоянном развитии и взаимосвязи. В процессе диссертационного исследования для решения поставленных задач использовались методы системного и структурного анализа, методы теории систем и синергетики (абстрагирование, анализ, синтез, моделирование и др.), а также статистические методы (наблюдение, выборка, группировка, графический метод и др.), эвристические методы, методы имитационного и факторного моделирования, методы простого элиминирования, корреляционно-регрессионного анализа и др.

Информационную базу исследования составили законодательные, нормативные и методические документы, регламентирующие: реализацию бюджетного процесса; формирование систем показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств; оценку целевых программ, а также отчетность субъектов государственного сектора экономики. При работе над диссертацией использовались статистические данные, характеризующие состояние общественных финансов и государственного сектора экономики, Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики (в том числе ее Территориального органа по Новосибирской области), субъектов РФ и их муниципальных образований; отчетность субъектов государственного сектора экономики; результаты исследований ведущих университетов и научно-исследовательских организаций, размещенные на интернет-сайтах; публикации в периодической печати; материалы научно-практических конференций и собственные исследования автора.

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в разработке методологических основ и методических подходов к оценке эффективности общественных финансов (на примере расходования бюджетных средств).

**К важнейшим результатам исследования, полученным автором и обладающим научной новизной, относятся следующие:**

1) на основе изучения дефиниций «государственные и муниципальные финансы» определена сущность понятия «общественные финансы», выявлены институциональные отличия общественных финансов и финансов общественного сектора экономики, систематизированы принципы организации общественных финансов (п. 1.2, п. 2.1);

2) определены концептуальные основы финансового менеджмента в общественном секторе экономики, позволяющие осуществлять конвергенцию организационно-методического обеспечения и технологий управления финансовыми отношениями в государственном и негосударственном секторах экономики (п. 1.2);

3) разработана методология оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств исходя из его целевой установки – повышения качества жизни населения. Предлагаемый подход отличается от существующих системой регулятивных принципов и аналитическим инструментарием оценки, включающим в себя формализованные и неформализованные методы оценки (п. 1.2);

4) разработана методика сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти, основанная на применении методов сумм, суммы мест (балльной оценки) и метода расстояний, позволяющая ранжировать субъекты Федерации по уровню эффективности использования бюджетных средств и качества организации общественных финансов (п. 2.5);

5) разработана методика системного анализа эффективности деятельности органов государственной власти в области общественных финансов с использованием ретроспективы, завершающаяся построением статического портрета эффективности и расчетом коэффициентов относительной важности показателей эффективности деятельности органов государственной власти, на основе которых осуществляется построение иерархической модели приоритетов бюджетной политики (п. 2.3);

6) разработана на основе синергетического подхода методика оценки эффективности деятельности органов власти с использованием энтропии (п. 2.5);.

7) сформулированы методические рекомендации по формированию системы показателей для мониторинга и оценки эффективности деятельности субъектов государственного сектора экономики (п. 2.1);

8) выявлена и формализована зависимость результатов государственной поддержки развития малого бизнеса в регионе от эффективности деятельности органов государственной власти в сфере общественных финансов (п. 1.7);

9) предложены методики оценки сравнительной эффективности и результативности муниципальных целевых программ (п. 2.1);

10) показаны информационно-аналитические возможности независимой экспертизы государственных (муниципальных) программ и политик в процессе оценки эффективности организации общественных финансов и принятия управленческих решений по повышению качества жизни населения (п. 2.3).

Теоретическое значение диссертационной работы заключается в разработке методологических основ и методических подходов к оценке эффективности организации общественных финансов, эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, эффективности и результативности целевых программ. Авторский подход к формированию системы информационно-аналитического обеспечения оценки эффективности позволяет на основе предлагаемых методических разработок расширить информационно-аналитические возможности оценки, повысить её объективность и достоверность, а также обеспечивает:

– транспарентность бюджетной политики;

– переход на принципы эффективного и ответственного финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС);

– повышение бюджетно-правовой ответственности за эффективное использование бюджетных средств.

Практическая значимость исследования заключается во внедрении предлагаемых автором методик оценки эффективности деятельности органов государственной власти, системного анализа с использованием ретроспективы, синергетического подхода с использованием энтропии при оценке бюджетных расходов и в возможности использования основных положений диссертации для повышения эффективности организации общественных финансов на государственном, региональном и муниципальном уровнях. Указанные методические разработки внедрены в практическую деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, государственных унитарных предприятий и других субъектов государственного сектора экономики, что подтверждено справками (актами) о внедрении Комитета по финансовому рынку Государственной Думы Федерального собрания РФ, администрации Новосибирской области, Совета депутатов г. Новосибирска, Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, мэрии г. Новосибирска, аудиторских фирм «ФИНЭКС» и «ЭкоН», Новосибирского ТИПБиА.

Результаты исследования доведены до конкретных методических рекомендаций, что позволит использовать их субъектами РФ и муниципальными образованиями для оценки эффективности их деятельности, эффективности и результативности реализации целевых программ, сравнительной комплексной оценки качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, мониторинга за эффективностью деятельности субъектов государственного сектора экономики (ГСЭ).

Отдельные результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных отчетах по научно-исследовательским работам при непосредственном участии автора: «Принципы, подходы и методы формирования и реализации государственной бюджетной политики, оценка их соответствия Кодексу лучшей практики в бюджетно-налоговой системе» (2008 г.), «Предпринимательство как институт рыночной экономики. Оценка предпринимательского потенциала организации малого бизнеса» (2008 г.), «Влияние стратегического партнерства вузов на повышение эффективности экономического сотрудничества России и Казахстана» (2007 г.), «Эволюция аналитического инструментария управления финансами организаций» (2007 г.), «Реформирование ЖКХ: методологические и организационно-методические аспекты. Сравнительная характеристика программ субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, и эффективность их реализации» (2006 г.), «Финансовый механизм реструктуризации государственного сектора экономики и его субъектов» (2006 г.), «Организационно-технологическое и методическое обеспечение эффективности деятельности предприятий ЖКХ» (2005 г.), «Методологические и теоретические основы управления государственными и муниципальными финансами в федеративных и унитарных государствах в свете Кодекса лучшей практики в бюджетно-налоговой сфере. Теория, методология и нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации бюджетной политики унитарных и федеративных государств» (2004 г.), «Финансирование федеральных и региональных программ развития субъектов малого предпринимательства (в том числе в субъектах РФ, входящих в Межрегиональную ассоциацию «Сибирское соглашение»)» (2000 г.).

Ряд предложений, сформулированных в диссертации, использованы при реализации программ ИПБ России в области подготовки профессиональных бухгалтеров, финансовых менеджеров, бухгалтеров бюджетных учреждений; программ подготовки антикризисных управляющих и профессиональных оценщиков, реализуемых в Сибирской академии финансов и банковского дела (САФБД).

Результаты исследования используются в учебном процессе при изучении дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансы и кредит» «Экономический анализ», «Теория экономического анализа», «Контроль и ревизия» (раздел «Аудит эффективности использования бюджетных средств и госсобственности») в САФБД, а также при проведении занятий в рамках системы повышения квалификации специалистов Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, муниципальных служащих Новосибирской области, специалистов экономических служб бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий на факультете дополнительного образования САФБД.

Апробация и реализация результатов диссертационного исследования осуществлялась в ходе конференций и семинаров, при консультировании специалистов органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных и автономных учреждений и др., а также в рамках учебного процесса.

Основные результаты диссертационного исследования обсуждались и получили положительную оценку на 16 научно-практических конференциях различного уровня, в том числе на Международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы учета, экономического анализа и финансово-хозяйственного контроля деятельности организаций» (г. Воронеж, 2009 г.); «Социально-экономическая и политическая модернизация Казахстана – фактор повышения благосостояния населения» (Казахстан, г. Семипалатинск, 2008 г.); «Актуальные проблемы учета, экономического анализа и финансово-хозяйственного контроля деятельности организаций» (г. Воронеж, 2008 г.); «Исследование, разработка и применение высоких технологий в промышленности» (г. Санкт-Петербург, 2008 г.); «Социально-экономические и культурные проблемы современной России» (г. Новосибирск, 2008 г.); «Финансы, кредит и международные экономические отношения в XXI веке» (г. Санкт-Петербург, 2007 г.); «Оценка государственных программ и политик» (г. Москва, 2006 г.); «Оценка инвестиционной привлекательности вуза» (г. Новосибирск, 2006 г.), «Оценка деятельности государственных унитарных предприятий» (г. Новосибирск, 2004 г.); на Всероссийской научной конференции «Информационные технологии в науке, экономике и образовании» (г. Бийск, 2009 г.); на Межрегиональных научно-практических конференциях «Бухгалтерский учет, аудит, налоги и финансовый менеджмент – 2008» (г. Новосибирск, 2008 г.); «Роль финансово-экономического образования в инновационном развитии регионов России» (г. Иркутск, 2008 г.); «Бухгалтерский учет, аудит, налоги и финансовый менеджмент – 2007» (г. Новосибирск, 2007 г.); «Современные технологии для организации эффективного бизнеса предприятий» (г. Новосибирск, 2007 г.); «Финансово-кредитная поддержка развития малого предпринимательства» (г. Новосибирск, 2000 г.); «Проблемы развития рынка потребительских товаров» (г. Новосибирск, 1995 г.).

Предложенные методологические подходы и методические разработки по оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, оценке эффективности и результативности целевых программ используются в деятельности Комитета по финансовому рынку Государственной Думы Федерального собрания РФ, администрации Новосибирской области, Совета депутатов г. Новосибирска, Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, мэрии г. Новосибирска, аудиторских фирм «ФИНЭКС» и «ЭкоН», Новосибирского ТИПБиА, что подтверждается актами-справками о внедрении. Результаты исследования используются также в учебном процессе САФБД в рамках изучения дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансы и кредит», «Экономический анализ», «Теория экономического анализа», «Контроль и ревизия» (раздел «Аудит эффективности использования бюджетных средств и госсобственности»).

Автор регулярно консультировал специалистов Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска, специалистов муниципальных образований Новосибирской области, принимал участие в экспертизе проекта бюджета г. Новосибирска на 2009 г. и плановый период 2010–2011 гг.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 48 работ общим объемом 674,4 п.л. (в том числе авторских 75,84 п.л.), из них 6 монографий (в том числе 2 авторские), 14 статей (8,53 п.л.) в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Библиография включает 412 источников. Диссертация содержит 376 страниц основного текста, 33 рисунка, 40 таблиц, 18 приложений.

## Генезис общественных финансов, основные принципы их организации

Методологическим базисом финансовой науки является экономическая теория. В основе современной экономической теории лежит теория предельной полезности, главный постулат которой — ограниченность ресурсов и рациональное распределение. Ограниченность денежных ресурсов порождает проблему выбора, т.е. их эффективной аккумуляции и распределения в условиях множества альтернативных вариантов для удовлетворения в денежных средствах бизнеса, населения и государства [373]. Это, в свою очередь, актуализирует проблему оценки эффективности использования средств, находящихся в распоряжении государства.

Государственные финансы появились одновременно с возникновением государства. Эволюционно государственные финансы стали более действенным и эффективным инструментом вмешательства государства в экономическую жизнь общества по сравнению с административными методами. В настоящее время правительства многих стран, используя государственные финансы, пытаются добиться справедливого распределения дохода и обеспечения насущными общественными благами, стабилизации циклов деловой активности, сокращения издержек предприятий и организаций, ускорения оборачиваемости их капитала и роста прибыли.

Анализ экономической литературы [125, 144, 373, 328] выявил, что во всех западных экономических теориях финансовые концепции государственного регулирования занимают важное место. По мнению И.Д. Мацкуляка [125] теоретические и практические истоки концепции государственных финансов заложены в работах экономистов XIX - начала XX в., что связано с общими законами движения рыночной экономики и отражает изменения в хозяйственном развитии государств Западной Европы. Вместе с тем, теория экономики общественного сектора берет свое начало в трудах Платона, Ксе- фонта, Аристотеля, Кодама, Ф. Аквинского, Ф. Петрарка, Д. Карафа и др.

Генетический анализ государственных финансов показал, что основатель экономической теории А. Смит разработал отдельные положения о сущности финансов государства и выступил за ограничительную роль государства. Государство он видел в роли «ночного сторожа», охраняющего мир, собственность и правопорядок, а не регулятора экономических процессов.

Представитель школы классической экономической теории Д. Рикардо разработал ряд важных положений в области распределения доходов. Концепция распределения доходов, выдвинутая Д. Рикардо, получила развитие в трудах Дж.С. Милля, который разработал «налоговую теорию услуг», а в дальнейшем в трудах К. Викселя, Э. Линдаля, П. Самуэльсона и др.

Победа капиталистического строя над феодальным породила новые экономические школы, защищавшие новые производственные отношения. Большой вклад в развитие финансовой науки внесли П. Леруа-Болье, К. Бастбла, К. Pay, Соден, Якоб, Мальхус, Шен, Л. фон Штейн. Особое значение для развития теории государственных финансов имела книга К. Бастбла «Публичные финансы» (1892 г.) и исследования Л. фон Штейна, который включил в понятие «финансы» местные финансы [373, с. 37].

Исследованиями в области государственных финансов занимался и А. Вагнер, который понял ограниченность рынка и разделил экономику на государственный и частный сектор. А. Вагнер выдвинул идею вмешательства государства в процесс распределения, сформулировал «закон возрастающей государственной активности» и обосновал необходимость использования государством финансов для достижения справедливости в распределении доходов и богатства в стране.

К. Маркс и Ф. Энгельс в ряде своих трудов изложили методологические подходы к исследованию сущности бюджета, налогов, государственных расходов и государственного кредита.

Существенное значение для экономической науки имела теория «предельной полезности», разработанная Госсеном, Менгером, Визером и Валь- расом, согласно которой предельная полезность государственных расходов должна соотноситься с предельной полезностью налогов.

Представители неоклассической школы, в частности А. Маршалл, считали, что государство должно создавать условия для хозяйственной деятельности предприятий и организаций; рыночный механизм конкуренции способен обеспечить сбалансированный рост, равновесие между спросом и предложением. Не отрицая необходимость государственного регулирования, представители неоклассической школы считали, что оно должно быть ограниченным.

В. Парето обосновал важнейшее положение о необходимости оптимального распределения экономических ресурсов и производимых благ в целях достижения наибольшей эффективности. Его основные выводы заключались в следующем:

- критерием оптимальности служит не суммарная максимизация, а максимум пользы для каждого отдельного человека в соответствии с наличными ресурсами и экономическими возможностями;

— обеспечение экономического равновесия - необходимое достижение оптимума. Оптимум означает достигнутый результат, отклонение от которого вызывает увеличение выгоды для других.

class2 **ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

**И РАЗВИТИЕ ЕЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ** class2

## Независимая экспертиза как инструмент информационного обеспечения оценки эффективности общественных финансов

Целью проводимой в России бюджетной реформы является создание условий для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Бюджетная реформа вызвала смещение акцентов в бюджетном процессе с управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами, что в свою очередь актуализировало вопросы совершенствования финансового контроля. При этом объектом контроля и оценки стала эффективность общественных финансов, эффективность использования бюджетных средств, эффективность деятельности субъектов государственного сектора экономики и т.д.

Важнейшей задачей повышения эффективности общественных финансов является получение наибольшего объема общественных благ в условиях ограниченности бюджетных ресурсов, что предполагает выполнение, как минимум, трех условий:

- формирование перечня мероприятий (программ), финансируемых из бюджета, с учетом степени их полезности и востребованности обществом;

- предотвращение нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств;

-наличие эффективной системы общественного контроля и воздействия на участников бюджетного процесса.

Следует отметить, что оценка качества и эффективности управления общественными финансами должна осуществляться не только органами власти, но и с позиций потребителей общественных услуг.

В РФ уже созданы и работают институты обеспечивающие взаимодействие гражданского общества и государства в решении важных для страны проблем. Организации гражданского общества вносят реальный вклад в повышение эффективности общественных финансов, действенности финансового контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления посредством проведения различных экспертиз, консультаций, общественных слушаний. Одним из направлений развития организаций гражданского общества в РФ, с точки зрения автора, является становление института независимой экспертизы эффективности общественных финансов, в том числе на ранних стадиях подготовки и принятия решений в области управления общественными финансами.

Большой экономический словарь трактует экспертизу как исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д. [87, с. 1249].

Профессор Б.А. Райзберг [310, с. 467] считает, что экспертиза это анализ, исследование, проводимые привлеченными специалистами (экспертами), экспертной комиссией, завершаемые выпуском акта, заключения.

По мнению Н.В. Фадейкиной [358] экспертиза в целях финансового контроля заключается в анализе нормативно-законодательных актов, нормативных документов, положений инструкций и прочих документов организаций, исполнительных органов власти и местного самоуправления, документов бухгалтерского учета и отчетности, налоговых деклараций и др.

Считаем, что основной целью независимой экспертизы является выражение профессионального суждения экспертов о прозрачности и достоверности информации об эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, анализ качества и эффективности управления общественными финансами, эффективности использования бюджетных средств и эффективности деятельности субъектов бюджетного сектора экономики.

Независимая экспертиза эффективности общественных финансов ориентирована на конечные результаты (если речь идет об экспертизе отчета об исполнении бюджета, целевых программ), относится к мероприятиям упреждающего характера применительно к законопроектам.

Изучение научной литературы [92,369,373,375,358 и др.] позволяет выделить основные характеристики независимой экспертизы: экспертиза является внешней формой финансового контроля; отвечает признакам предварительного и последующего контроля; по объекту исследования в аспекте данной темы относится к бюджетно-финансовому контролю; по субъекту контроля это независимый контроль; по регламенту осуществления — инициативный финансовый контроль, так как обязательность не установлена законом; по степени охвата — комбинированный контроль; по привлекаемым материалам и способам проверки — документальный контроль; по очередности проверки объекта - дополнительный контроль.

Независимая экспертиза, как элемент системы внешнего финансового контроля, проводится с соблюдением принципов законности; ответственности; научности; профессиональной компетенции и достоверности мотивированных профессиональных суждений; осторожности; существенности; приоритета содержания над формой; плановости; объективности; системности; независимости; действенности, гласности и платности.

Независимая экспертиза может быть комплексной (например, экспертиза проекта бюджета и целевых программ) или целевой (например, оценка эффективности использования государственной собственности, оценка качества финансового менеджмента, осуществляемого главным распорядителем бюджетных средств).

## Научно-практический инструментарий оценки эффективности общественных финансов

Метод научного познания представляет собой способ достижения определенной цели и состоит из совокупности приемов теоретического и практического познания действительности. С позиции теории описание и характеристика метода отражается в методологии как учении о принципах построения, формах и способах научного познания; с позиции практики метод выражается в совокупности конкретных приемов и методов, позволяющих исследовать определенный объект или явление [170, с. 61]..

Следуя данной логике, методологию можно представить как совокупность научно-практического инструментария (.М) и концепций в рамках диалектики.

В Философском энциклопедическом словаре [365] методология представлена как система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности, а также учение об этой системе. Как отмечает Рузавин Г.И. [314], главная цель методологии науки — изучение тех методов, средств и приемов, с помощью которых приобретается и обосновывается новое знание в науке.

Автор поддерживает позицию Новикова A.M., Новикова Д.А. [231], что методология это учение об организации деятельности. В данном аспекте организация рассматривается как:

1) свойство (внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением);

2) процесс (совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого);

3) организационная система (объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определенных процедур и правил).

Считаем, что методология оценки эффективности общественных финансов рассматривает организацию деятельности, т.е. упорядочение оценки эффективности общественных финансов в целостную систему с четко определенными характеристиками, логической структурой и процессом ее осуществления.

Логическая структура оценки эффективности общественных финансов включает в себя субъекты, объект, предмет, формы, средства, методы оценки, ее результат. В аспекте данной предметной темы в качестве объекта оценки будем рассматривать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, эффективность и результативность использования бюджетных средств, деятельность субъектов государственного сектора экономики и т.д. В качестве одного из субъектов оценки представлены независимые эксперты и выявлены проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе независимой оценки эффективности использования бюджетных средств.

Характеристики оценки эффективности общественных финансов (с позиции методологии), включают в себя особенности, принципы, условия оценки и нормативное регулирование ее процесса.

Процесс осуществления оценки необходимо рассматривать в пространственно-временном аспекте и по стадиям (этапам) его проведения. Следует отметить, что в укрупненном виде последовательность оценки одинакова для всех объектов и включает в себя сбор информации, обработку и анализ информации, разработку и принятие управленческих решений.

Как было отмечено выше, научно-практический инструментарий оценки эффективности общественных финансов включает в себя категории, поэтому в первую очередь определимся с понятийным аппаратом эффективности общественных финансов, так как имеется ряд нерешенных проблем с трактовкой экономической эффективности в общественном секторе экономики и ее видов.

Утверждение о том, что организация и управление общественными финансами должны быть эффективными, не вызывает сомнения. К задачам бюджетной и административной реформ относят повышение качества и эффективности управления общественными финансами, результативности и эффективности использования бюджетных средств. Однако необходимо отметить, что понятийный аппарат таких категорий как «качество управления общественными финансами», «эффективность общественных финансов», «эффективность деятельности органов власти» и др. не получил однозначной трактовки в экономической литературе.

Исторически, в процессе смены одной научной парадигмы другой, трактовка эффективности изменялась и приобретала все более широкий круг толкования. Методологические изменения внутри организационной теории и теории государственного управления привели к расширению и усложнению понятия эффективности.

Приверженцы «классической школы» трактовали эффективность как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки (Taylor, 1947 г.). Такой подход предполагал, что цели четко установлены, измеримы и для их достижения используются стандартные методы, и оказался приемлемым только для анализа эффективности простых управленческих действий органов власти. В традиционной, или «классической», парадигме административной политики, основывающейся на принципах, изложенных в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона, М. Вебера, акцент на эффективность работы органов государственной власти является решающим [339]. Как отмечал М. Вебер, эффективность государственного управления определяется возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость политической системы.

«Школа человеческих отношений» стала трактовать эффективность как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степень удовлетворенности органов исполнительной власти своей работой, результативность деятельности органов власти, мотивация органов власти к повышению качества управления бюджетными средствами и т.д. Кибернетический и синергетический подходы к анализу эффективности сделали понятие более сложным. Исходным пунктом данной методологии, по мнению Сморгуно- ваЛ.В. [339], стала транспарентность и активное взаимодействие органов власти с окружающей средой, обществом.