Пирогова Татьяна Викторовна. Влияние результатов независимой экспертизы местного бюджета на эффективность бюджетной политики : 08.00.10 Пирогова, Татьяна Викторовна Влияние результатов независимой экспертизы местного бюджета на эффективность бюджетной политики (на примере г. Новосибирска) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Новосибирск, 2006 210 с. РГБ ОД, 61:07-8/967

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретические аспекты муниципальной бюджетной политики 10

1.1 Сущность бюджетной политики 10

1.2 Регламентация формирования и реализации бюджетной политики муниципального образования 31

1.3 Обоснование необходимости проведения независимой экспертизы бюджета как нового инструмента повышения качества управления муниципальными финансами 51

2 Методический инструментарий независимой экспертизы муниципального бюджета 62

2.1 Содержание и принципы независимой экспертизы 62

2.2 Методика проведения независимой экспертизы 72

2.3 Оценка эффективности бюджетных расходов и муниципальных целевых программ 84

2.4 Независимая оценка качества управления муниципальными финансами 97

3 Анализ практики проведения независимой экспертизы на примере

г. Новосибирска 111

3.1 Анализ состояния бюджета г. Новосибирска 111

3.2 Независимая экспертиза бюджета городского округа г. Новосибирск.... 120

3.3 Рекомендации по повышению эффективности муниципальной бюджетной политики и совершенствованию бюджетного процесса 142

Заключение 151

Библиографический список 157

Приложение А Оценка качества управления муниципальными финансами ... 173

Приложение Б Результаты анализа бюджета за 2001 -2004 гг 185

Приложение В Доходы бюджета г. Новосибирска в 2005 - 2007 гг 195

Приложение Г Расходы бюджета г. Новосибирска за 2005 - 2007 гг 197

Приложение Д Муниципальные целевые программы, реализуемые в г. Новосибирске в 2005 - 2007 гг 205

**Введение к работе**

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

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

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

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

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

Недостаточная разработанность и наличие дискуссионных вопросов, касающихся проведения независимой экспертизы, а также необходимость повышения эффективности бюджетной политики в целях повышения качест-

ва жизни населения, обусловили выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность и значимость.

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

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

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

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационной работы - исследование теоретических и практических аспектов осуществления бюджетной политики, финансового контроля, оценки состояния местного бюджета и разработка на основе полученных результатов рекомендаций по применению методического инструментария проведения независимой экспертизы местного бюджета и повышению эффективности бюджетной политики.

Для достижения указанной цели в работе решались следующие задачи:

изучить теоретические и практические аспекты бюджетной политики и влияние финансового контроля на повышение ее эффективности;

определить сущность независимой экспертизы и показать ее роль в бюджетном процессе;

-разработать регламент формирования и реализации муниципальной бюджетной политики;

-рассмотреть методики по оценке качества управления муниципальными финансами и дать комплексную оценку финансового положения и качества управления муниципальными финансами в г. Новосибирске;

- определить систему показателей эффективности реализации муници  
пальных целевых программ;

-обобщить результаты независимой экспертизы бюджета городского округа г. Новосибирск и разработать рекомендации по повышению эффективности бюджетной политики муниципалитета.

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

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

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

Исследование проведено в рамках п. 2.1 «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны» и п. 2.5 «Оптимизация бюд-

жетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» научной специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальности ВАК (экономические науки).

**Информационная база исследования.**В ходе диссертационного исследования использовались законодательные и подзаконные акты РФ, Новосибирской области (и их проекты), характеризующие результаты и перспективные направления бюджетной политики, а также показатели социально-экономического развития г. Новосибирска, Новосибирской области и России в целом. Исследование построено на информационно-статистических материалах Департамента экономики и финансов, Планово-экономического управления, Комитета по стратегическому планированию мэрии г. Новосибирска, Управления финансов и налоговой политики Администрации Новосибирской области, Росстата Новосибирской области, Минфина РФ, Счетной палаты РФ и др. Кроме того, были использованы нормативно-правовые акты, регламентирующие бюджетные правоотношения и бюджетный процесс в субъектах федерации и муниципальных образованиях.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

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

-разработан базовый регламент организации бюджетного процесса муниципального образования г. Новосибирск, выявлена роль независимой экспертизы в данном процессе и дана качественная оценка влияния ее результатов на транспарентность бюджета и действия органов местного само-

управления, эффективность реализации целевых муниципальных программ и бюджетной политики в целом;

- предложен методический аппарат проведения независимой эксперти  
зы бюджета муниципального образования, включающий трехмодульную  
структуру;

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

- предложена система показателей оценки эффективности реализации  
муниципальных целевых программ.

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

**Практическая значимость выполненного исследования**состоит в разработке предложений и рекомендаций для ОМСУ, обеспечивающих повышение эффективности проводимой бюджетной политики, которые могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов. Разработанный методический инструментарий проведения независимой экспертизы может быть использован контрольно-счетными палатами, ОМСУ для выработки стандартов внешнего и внутреннего финансового контроля, а также независимыми аудиторами, выступающими экспертами в бюджетном процессе. Результаты диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе вузов при изучении дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Контроль и ревизия».

Основные результаты диссертационного исследования:

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

обоснована необходимость разработки информационной политики о состоянии качества управления финансами муниципального образования;

-даны практические рекомендации по повышению эффективности бюджетной политики муниципалитета.

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

Материалы диссертационного работы используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджетная система», «Контроль и ревизия» в НОУ ВПО Сибирский институт финансов и банковского дела.

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

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

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (185 наименований) и 5 приложений. Основной текст изложен на 172 страницах, работа включает 6 таблиц и 12 рисунков.

## Сущность бюджетной политики

Проведение экономических реформ в корне изменило основы функционирования бюджетной системы и отношения между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления. В период становления рыночных отношений динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий в Российской Федерации (РФ) не сопровождалось соответствующим развитием базовых положений бюджетной системы из-за отсутствия теоретических основ и методологии механизма ее трансформации. При этих обстоятельствах реализация обоснованной и эффективной бюджетной политики в сфере формирования доходов и осуществления расходов была невозможна. Это налагало существенные ограничения на темпы социально-экономических преобразований в муниципалитетах, регионах и страны в целом.

Между тем, произошедший переход к рыночным отношениям, переориентация экономики на решение насущных социально-экономических задач, демократизация всех сфер общественной жизни обусловили обновление всей системы экономических взаимосвязей и предопределили расширение сферы бюджетных отношений. При этом цель бюджетного реформирования должна соответствовать общим целям государственной политики: содействие экономическому росту, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности функционирования и ответственности государственной власти. Эти цели можно рассматривать в системе критериев «экономическая эффективность» - «бюджетная ответственность» - «социальная справедливость» - «политическая консолидация».

Для определения сущности бюджетной политики, в первую очередь, необходимо показать ее связь с финансовой политикой, которая возникает на стыке экономической и социальной политики, что обусловлено решением задач (проблем) экономического и социального характера.

Финансовая политика государства представляет собой совокупность законодательных и правовых актов, бюджетно-налоговых, денежно-кредитных, ценовых и иных финансовых инструментов, институтов и мер органов государственной власти, обладающих, согласно законодательству, полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства и регулирующих финансово-кредитные потоки в секторах экономики в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики [168, с. 13].

Финансовая политика государства имеет целевую направленность. Видами финансовой политики выступают: бюджетная, налоговая, денежная, кредитная, ценовая, таможенная. Таким образом, бюджетная политика обычно рассматривается как вид финансовой политики.

Анализ научной литературы, а также правовой базы позволил автору сделать вывод, что категория «бюджетная политика» в чистом виде встречается довольно редко. Более распространенными являются термины «фискально-бюджетная», «налогово-бюджетная», «бюджетно-налоговая», «фискальная политика» государства. Очевидно, что перечисленные категории отображают лишь отдельные аспекты бюджетной политики, причем акценты смещаются на политику в области формирования доходной части бюджета.

В процессе исследования выявлено, что представители различных финансовых школ [157; 165; 180] предлагают свое видение категории бюджетная политика (табл. 1).

Анализ указанных в табл. 1 и других определений позволяет сделать вывод, что, по сути, все они отражают в той или иной мере содержание бюджетной политики. При этом, большинство авторов в качестве ее основы выдвигают совокупность действий, мероприятий, решений.

## Содержание и принципы независимой экспертизы

Практика последних лет убедительно показывает, что в условиях либерализации экономики и развития рыночных отношений, необходимость строгого контроля со стороны государства за движением денежных ресурсов не теряет своей актуальности. Одним из признаков рыночной экономики выступает открытость финансовой отчетности органов власти и прозрачность государственных и муниципальных финансов. Особенно это важно для стран с недостаточно устойчивой экономикой и возникающей, в связи с этим, нехваткой средств и снижением доверия населения к государству. В России указанные проблемы характеры преимущественно для субъектов Федерации и муниципалитетов. Контролировать бюджетный процесс необходимо, в первую очередь, для того, чтобы добиваться исполнения финансовых обязательств в социальной сфере.

Как уже говорилось, одним из ключевых элементов концепции реформирования бюджетного процесса является оценка эффективности бюджетных расходов, в том числе качества и объема предоставленных бюджетных услуг, что обусловливает необходимость проведения контроля эффективности использования публичных финансовых ресурсов.

Контроль эффективности предусматривает не только выявление законности использования ресурсов бюджетной системы, констатацию фактов отклонений в финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля от норм действующего законодательства, выработку предложений по их устранению, но и оценивает состояние объекта контроля в целом, достижение им запланированных целей. Контроль эффективности ориентирован на конечный результат с принятием мер по устранению финансовых и иных нарушений и доведение до логического завершения результатов контрольных мероприятий [147, с. 50]. Считаем, что независимая экспертиза является более широким понятием, чем аудит эффективности, поскольку так же, как и аудит эффективности, она нацелена на конечные результаты, если речь идет об экспертизе отчета об исполнении бюджета, но, в отличие от аудита эффективности, относится к мероприятиям упреждающего характера применительно к законопроектам. Экспертные заключения выражают мнение о возможных финансовых последствиях, которые могут возникнуть при практическом применении норм и положений законопроекта.

Не вдаваясь в дискуссионные вопросы сущности и классификации финансового контроля, выявленные при изучении научной литературы [140, 150, 158, 160, 164, 165, 166 и др.], отметим, что, на наш. взгляд, независимая экспертиза имеет следующие характеристики.

Во-первых, экспертиза является внешней формой финансового контроля; во-вторых, по срокам проведения отвечает признакам предварительного и последующего контроля; в-третьих, в зависимости от объекта относится к бюджетно-финансовому контролю, а в-четвертых, от субъекта - к независимому контролю (аудиту), в-пятых, по регламенту осуществления - инициативный (обязательность пока не установлена законом) финансовый контроль, в-шестых, по степени охвата - комбинированный контроль, в-седьмых, по привлекаемым материалам и способам проверки - документальный, в-восьмых, по очередности проверки объекта - дополнительный контроль.

Связь между ветвями власти и обществом посредством аудита, как института независимой экспертизы, представлена на рис. 5.

Президент РФ, затрагивая вопросы финансового контроля, не раз заявлял о необходимости усиления общественного контроля в части использования этого «огромного ресурса» за деятельностью властных структур, функционирующих на местном уровне.

class3 **Анализ практики проведения независимой экспертизы на примере**

**г. Новосибирска** class3

## Анализ состояния бюджета г. Новосибирска

Изучение аналитических процедур, применяемых в процессе оценки состояния бюджетов МО выявило, что при осуществлении анализа бюджета могут применяться следующие подходы: комплексный, нормативный, динамический, административный, функциональный и др. [157, с. 124].

Рассмотрим содержание основных подходов.

Комплексный подход к оценке бюджета и бюджетной политики учитывает исторические, политические, экономические условия деятельности муниципалитета, организационно-технологические, ресурсные и психологические аспекты управления бюджетным процессом и их взаимосвязи. Благодаря этому становится возможным выявление проблем формирования и реализации МБП, ее взаимосвязи с другими направлениями экономической политики: налоговой, учетной, инвестиционной и др.

Нормативный подход основан на разработке планов (прогнозов) с учетом соблюдения ОМСУ, муниципальными учреждениями бюджетных норм и нормативов регулирования деятельности, установленных органами государственной власти и управления.

Динамический подход ориентирован на изучение правил, процедур и результатов бюджетной политики (прошлого и будущего) в динамике. Динамический подход реализуется на основе ретроспективного анализа.

Сущность административного подхода заключается в регламентации полномочий органов власти и управления различных уровней, прав и обязанностей муниципальных служащих, утверждении и применении внешних и внутренних стандартов (положений и норм), элементов бюджетной системы, отраженных в нормативных актах, регулирующих бюджетный процесс (законы, инструкции и положения, приказы и распоряжения, указания и рекомендации).

Функциональный подход базируется на применении функциональной классификации расходов бюджетов, представляющей собой группировку расходов бюджетов всех уровней, отражающих направление средств на выполнение основных функций МО в сфере управления, образования, здравоохранения, культуры, ЖКХ и т.д.

Индикативный подход заключается в сравнении плановых бюджетных индикаторов с достигнутыми.

Цели МЦП реализуются с помощью различных властных структур, где работают люди, от профессионализма и поведения которых зависит успех реализации стратегических и тактических планов территории. Поэтому поведенческий подход также должен учитываться при формировании и реализации МЦП. Применение этого подхода способствует росту эффективности бюджетной политики за счет повышения эффективности использования человеческого потенциала.

Ситуационный подход определяется тем, что пригодность различных методов управления определяется конкретной ситуацией на уровне территорий, отдельных муниципальных организаций (наличие ресурсов, ликвидность, крупные бюджетные кредиты и т.п.). Применение ситуационного подхода основано на альтернативности путей достижения целей через принятие или реализацию тех или иных управленческих решений (бюджета на текущий год, МЦП, инвестиционных проектов и т.д.), необходимости учета непредвиденных обстоятельств и бюджетных ресурсов.

С нашей точки зрения, в современных условиях очень важен приоритетный подход, так как на каждом конкретном историческом отрезке времени ОМСУ выдвигаются те или иные приоритеты в бюджетной сфере, реализуемые в виде определенных МЦП.