

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Балынин Игорь Викторович

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:

кандидат экономических наук, доцент
Соляникова Светлана Петровна

Москва - 2019

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать учёные степени кандидата наук, учёные степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится «18» сентября 2019 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001, Москва.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49, комн. 200, ГСП-3, Москва, 125993 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Попков С.Ю., д.э.н., доцент;
учёный секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Караев А.К., д.техн.н., профессор;
Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;
Ларина С.Е., д.э.н., профессор;
Мандрощенко О.В., д.э.н., доцент;
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат разослан 20 мая 2019 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета Д 505.001.109,
д.э.н., доцент

Тюрина Юлия Габдрашитовна

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в значительной степени определяется качеством управления расходами региональных бюджетов, в том числе обоснованностью направлений и объемов бюджетных расходов, их результативностью, продуманностью и долгосрочностью планирования, эффективностью государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств.

Согласно сложившимся представлениям в теории общественных финансов государственные расходы осуществляются в целях обеспечения выполнения органами власти законодательно определенных полномочий, среди которых приоритетными являются социальные (направленные на улучшение качества жизни граждан) и стимулирование развития реального сектора экономики, при этом поддержка предпринимательской активности и решение текущих хозяйственных проблем опосредовано позволяют достигать и решения социальных задач. Соответственно, управление расходами бюджетов публично-правовых образований напрямую влияет как на эффективность государственной социально-экономической политики, так и на результативность деятельности органов публичной власти, обеспечивая условия для социальной стабильности и экономического развития государства. Однако существующее в настоящее время организационно-методическое и правовое обеспечение управления расходами бюджетов публично-правовых образований не позволяет добиться повышения его качества, способствуя снижению результативности государственного финансового регулирования территориальных социально-экономических пропорций и устойчивости региональных бюджетов. Так, низкое качество планирования расходов бюджетов определяется отсутствием современного методического обеспечения бюджетного планирования, основанного на корректном использовании доступных достоверных статистических данных и математического аппарата. Ограниченность правовых оснований и организационных процедур использования результатов мониторинга исполнения региональных бюджетов

снижает эффективность их расходов, а также обоснованность решений участников бюджетного процесса в рамках оперативного управления бюджетами.

В связи с этим требуется уточнение методологических и правовых основ управления расходами региональных бюджетов, оценка его качества, а также разработка и реализация научно обоснованного комплекса практических мер, направленных на повышение качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, что приобретает особое значение в условиях неустойчивости доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации, ее зависимости от решений на федеральном уровне и возрастающей роли российских регионов в решении проблем обеспечения устойчивых темпов социально-экономического развития и макроэкономической стабильности в стране.

Все это обуславливает актуальность выбранной темы диссертации.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы, связанные с управлением бюджетом как одним из социально-экономических объектов на основе разных подходов, рассматривались как зарубежными (Нисбетт Р., Росс Л., Тейлор Ф., Жетесова Г.С., Сартабаев Ж.Т. и др.), так и отечественными учеными (Аюпова С.Г., Багандова Л.М., Блохин А.А., Болдырева Л.В., Васильева Л.П., Гришина Н.В., Гришунина И.А., Епинина В.С., Игнатова Т.В., Командиров М.А., Кузьмина О. В., Кутюков А.В., Мелехин В. Б., Нем Ж.А., Овчаренко А.Г., Поздеев В.Л., Попков С.Ю., Прокудин А.Ю., Протасов А.С., Силин В.П., Сухарев О.С., Уманец О.П., Ясаков А.С. и др.).

Методологические подходы к управлению государственными расходами исследовались зарубежными экономистами (Кейнс Дж., Петти У., Самуэльсон П.Э. (Samuelson P.A.), Смит А. и др.) и в трудах представителей российской финансово-экономической школы (Васюниной М.Л., Ермилова В.Г., Ивановой Е.В., Кравченко А.О., Озерова И.Х., Осадчего Т.Н., Рябухина С.Н., Солянниковой С.П. и др.). При этом отдельные проблемы управления расходами бюджетов субъектов федерации нашли свое отражение в трудах Алабиной Т.А., Баировой Э.В., Бегчина Н.А., Бурцевой А.Г., Веселовского М.Я., Гнездовой Ю.В.,

Ивановой Е.В., Копылова М.О., Кушхова О.И., Литвинцевой Д.С., Сидориной И.Ф., Трошина Г.А., Яшиной Н.И.

Обоснование необходимости формирования методики оценки эффективности бюджетных расходов (в т.ч. по отдельным отраслям социальной сферы) представлено в научных исследованиях Afonso A., Alvaro A., Arturo L., Massiani J., Зиганшиной Л.А., Зыряновой Т. В., Даниленко Н.И., Даниленко Д.Н., Обуховой О.В., Пахомовой Е.И., Файберг Т.В. и др.

Различные аспекты обеспечения качества управления бюджетами публично-правовых образований изложены в научных трудах экономистов (Алмазова С.Г., Горловой О.С., Домбровского Е.А., Казаковцевой М.В., Кузнецовой Е.В., Куцури Г.Н., Лариной С.Е., Масленникова О.В., Шакиной Е.А., Шикуновой Л.Н. и др.). При этом вопросы понятия и индикаторов качества управления расходами бюджетов субъектов федерации и подходы к его оценке не нашли отражения в научных публикациях как зарубежных, так и отечественных авторов. Отсутствуют комплексные научные исследования направлений повышения качества управления расходами бюджетов субъектов федерации с учетом современных вызовов и требований эффективности и ответственности. Необходимость детального рассмотрения данного вопроса определяет постановку цели и разработку задач исследования.

Целью диссертации является решение научной задачи разработки направлений и методического инструментария повышения качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, имеющей существенное значение для теории государственных финансов и обеспечения устойчивости бюджетной системы страны.

Исходя из цели диссертации, основными **задачами исследования** являются:

1. Определить содержание понятия «качество управления расходами бюджета» и особенности его оценки в соответствии с требованиями эффективного и ответственного управления общественными финансами.

2. Разработать методологические подходы к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов федерации, предложить параметры и критерии оценки качества управления.

3. Разработать методику рейтинговой оценки качества управления расходами региональных бюджетов.

4. Обосновать направления повышения качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации и практические рекомендации по их реализации для решения задачи повышения эффективности использования бюджетных средств.

Объектом исследования выступают бюджеты субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются теоретические, методические и организационно-правовые аспекты управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует пункту 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Научная новизна исследования заключается в совершенствовании методического инструментария оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации и развитии на этой основе методологии управления расходами бюджетов публично-правовых образований. Новыми являются следующие научные результаты:

1) Уточнены и теоретически обоснованы цели, задачи, требования, принципы и особенности управления расходами бюджетов субъектов федерации, учет которых позволит обеспечить достоверность и обоснованность результатов оценки качества управления в соответствии с требованиями эффективного и ответственного управления общественными финансами. Особенности управления расходами бюджетов субъектов федерации связаны с тем, что, во-первых, цели

управления модифицируются для каждого субъекта федерации с учетом региональной специфики при необходимости соблюдении требований и ограничений федерального законодательства, во-вторых, в основе процесса управления лежат расходные обязательства субъектов федерации, а также организационно-распорядительные и экономические рычаги воздействия, которые существуют у субъектов управления – уполномоченных органов власти субъектов федерации, в-третьих, структура расходов и ограниченность доходной базы региональных бюджетов требуют активного привлечения институтов гражданского общества к управлению бюджетными расходами. Сформулированные особенности управления расходами бюджетов субъектов федерации позволяют определить критерии и показатели оценки качества управления.

2) Разработан методологический подход к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов федерации как системы, которая, с одной стороны, обладает совокупностью свойств, с другой – состоит из процедур, как последовательно сменяющих друг друга, так и осуществляемых параллельно. Дана характеристика свойств (признаков) качества применительно к управлению расходами бюджетов субъектов федерации, максимально полно и ёмко раскрывающих его содержание и позволяющих осуществить оценку соответствия управления его назначению и потребностям субъекта федерации, граждан, субъектов хозяйствования. Предложенный методологический подход позволяет оценить качество управления в увязке с оценкой изменений состояния объекта управления – расходов бюджетов субъектов федерации по таким направлениям, как: достижение социального эффекта, стимулирование развития реального сектора экономики региона, достижение сбалансированности регионального бюджета, оптимизация бюджетных расходов, в т.ч. за счет привлечения институтов гражданского общества к финансированию отдельных расходов.

3) Предложены критерии (сгруппированные как общие и специальные в зависимости от достигаемой конечной цели управления расходами бюджетов субъектов федерации и изменения объекта управления) и параметры оценки

качества управления расходами бюджетов субъектов федерации. Разработанная группировка критериев и параметров оценки позволяет дать комплексную характеристику основных функциональных элементов управления, выявить и локализовать проблемы как по процедурам управления, так и по видам расходов, а также обеспечивает повышение качества управления расходами бюджетов субъектов федерации.

4) Разработан методический подход к мониторингу качества управления расходами бюджетов субъектов федерации и их рейтингованию по итогам мониторинга, позволяющий связать характеристику управления расходами бюджетов субъектов федерации с экономической и социальной эффективностью бюджетных расходов, установить взаимосвязь между управлением бюджетными расходами и полученными результатами на всех этапах бюджетного процесса в динамике.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его основные выводы и положения способствуют развитию методологических аспектов управления расходами бюджетов публично-правовых образований, повышению качества управления общественными финансами на основе принципов эффективности и ответственности.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях разработанных и представленных в диссертации теоретических положений, методик, рекомендаций и предложений (в т.ч. по изменению нормативных правовых актов), направленных на повышение качества управления расходами региональных бюджетов и эффективности расходования бюджетных средств, с целью совершенствования методического обеспечения управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

1. Алгоритм и методика оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации.

2. Практические рекомендации по повышению качества управления расходами бюджетов субъектов федерации исходя из необходимости повышения эффективности бюджетных расходов.

Методология и методы исследования. Диссертационное исследование базируется на методологических подходах, изложенных в трудах российских и зарубежных ученых по организации финансов сектора государственного управления, управления расходами бюджетов публично-правовых образований.

Методологическая основа диссертации сформирована на основе философских и общенаучных принципов (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики) и опирается как на общенаучные методы (сбор данных, их преобразование посредством анализа, синтеза, обобщения, группировки, классификации и графической обработки), так и на специальные (экономико-математические и статистические). Использованы методы рейтинговой и балльной оценки качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, при оценке изменения структуры расходов бюджетов субъектов Российской Федерации применены линейные и квадратические коэффициенты структурных сдвигов.

Положения, выносимые на защиту:

1) сформулированные требования, принципы и особенности управления расходами бюджетов субъектов федерации (С.22-23, С. 31-37);

2) научное обоснование методологического подхода к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов федерации как системы, обладающей совокупностью специфических признаков (С.38-41);

3) разработанные критерии, сгруппированные как общие и специальные, и параметры оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации (С. 42-53);

4) методика и инструментарий оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации (С.96-110);

5) рекомендации по повышению качества управления расходами бюджетов субъектов федерации (С.110-130).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов подтверждается использованием общенаучных методов, учетом принципов эффективного и ответственного управления государственными финансами. Исследование базируется на рекомендациях Международного валютного фонда и Организации экономического сотрудничества и развития по вопросам эффективного и ответственного управления государственными финансами, официальных данных Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, результатах внешнего государственного аудита Счетной палаты Российской Федерации, финансовых и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, сведениях единого портала бюджетной системы Российской Федерации, портала государственных программ, портала государственного и муниципального финансового аудита, интернет-портала правовой информации, правового портала «Гарант» и справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Основные результаты и положения диссертационного исследования были обсуждены и одобрены: на VI Международном научном студенческом конгрессе «Гражданское общество России: становление и пути развития» (Москва, Финансовый университет, 2-15 апреля 2015 г.), на Московской научно-практической конференции «Студенческая наука» (Москва, Финансовый университет, 16 ноября 2015 г.), на V Международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых «Развитие социально-экономических систем в трансформационных условиях» (г. Бердянск, Украина, Бердянский университет менеджмента и бизнеса, 27-28 января 2016 г.), на XXIX Международных Плехановских чтениях (Москва, ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 11 февраля 2016 г.), на VII Международном научном студенческом конгрессе «Проект для России» (Москва, Финансовый университет, 6-16 апреля 2016 г.), на Международной научно-практической конференции «Бюджетные риски, бюджетные кризисы и программы финансового оздоровления» (Москва, Финансовый университет, 17 мая 2017 г.).

Диссертационная работа выполнена в соответствии с научными исследованиями, проводимыми в Финансовом университете в рамках общеуниверситетской комплексной темы «Финансовое обеспечение развития экономики и социальной сферы» на период 2014 – 2018 гг. по межкафедральной подтеме «Координация денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в условиях неустойчивого экономического развития».

Материалы диссертации применялись при выполнении государственных заданий на 2015 год по теме «Методологические основы разработки и реализации ответственной бюджетной политики в Российской Федерации» (приказ Финуниверситета от 15.04.2015 № 0820/о) и на 2017 год по теме «Разработка методологических основ идентификации и оценки бюджетных рисков» (приказ Финуниверситета от 26.04.2017 № 0901/о).

Материалы диссертации используются в практической деятельности Министерства финансов Российской Федерации. В частности, сформулированные требования к управлению расходами бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом принципов эффективного и ответственного управления были использованы при определении задач бюджетной политики Российской Федерации, предложенная классификация рисков управления бюджетными расходами позволила уточнить оценку финансовых и макроэкономических рисков при подготовке проекта бюджетного прогноза Российской Федерации до 2034 года, что способствует повышению эффективности стратегического планирования бюджетных расходов.

Материалы диссертации используются в практической деятельности министерства финансов Калужской области в рамках совершенствования управления государственными финансами. В частности, разработанные методологические подходы к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации учтены при формировании областного бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, а также используются для оценки эффективности реализации государственных программ Калужской области и в рамках реализации Программы повышения эффективности управления

общественными (государственными и муниципальными) финансами Калужской области на период до 2018 года и Программы финансового оздоровления Калужской области на 2016-2019 годы.

Материалы диссертации используются Департаментом общественных финансов Финансового университета в преподавании учебных дисциплин «Государственные и муниципальные расходы», «Бюджетная система Российской Федерации», при проведении научно-исследовательского семинара в магистратуре.

Внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими справками.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 5,25 п.л. (весь объем авторский), в том числе 4 работы, авторским объемом 4,50 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации. Цель, задачи и методы исследования определили структуру и объем работы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, детализированных на 7 параграфов, заключения, списка литературы, включающего 223 наименования. Текст диссертации изложен на 188 страницах, включает 3 приложения, 27 таблиц, 10 рисунков.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены пять групп вопросов.

Первая группа вопросов связана с определением требований, принципов и особенностей управления расходами бюджетов субъектов федерации с учетом принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами и современных вызовов.

Эффективное и ответственное управление расходами бюджетов субъектов федерации требует учета ряда особенностей, обусловленных спецификой объекта управления. Во-первых, в основе процесса управления лежат расходные

обязательства субъектов федерации, а также организационно-распорядительные и экономические рычаги воздействия, которые существуют у субъектов управления – уполномоченных органов власти субъектов федерации. Во-вторых, цели управления модифицируются для каждого субъекта федерации с учетом региональной специфики при соблюдении требований и ограничений федерального законодательства. В-третьих, наличие возможности самостоятельно распределять бюджетные средства по направлениям использования, а также принимать региональные законы и региональные государственные программы для повышения качества управления бюджетными расходами и достижения поставленных целей и задач региональной социально-экономической политики.

В этой связи целью управления расходами бюджетов субъектов федерации является финансовое обеспечение достижения текущих, средне- и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития регионов с учетом требований результативности и эффективности. При этом основными задачами управления расходами бюджетов субъектов федерации, по мнению автора, являются:

- 1) обеспечение распределения финансовых ресурсов по различным направлениям их использования в контексте текущих, средне- и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития региона;
- 2) повышение уровня и качества жизни населения;
- 3) обеспечение эффективного и результативного использования бюджетных средств.

При этом в современных социально-экономических условиях к управлению расходами бюджетов субъектов федерации предъявляются следующие требования:

- 1) Планирование расходов бюджетов субъектов федерации с учетом приоритетов развития конкретного субъекта федерации.
- 2) Проведение постоянного контроля, мониторинга и оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации как непосредственно финансовыми органами регионов, так и со стороны федерации (с целью пресечения злоупотреблений при финансовом обеспечении различных направлений социально-экономического развития, а также формирования положительной

практики управления расходами бюджетов субъектов федерации с поощрением регионов, добившихся наиболее высоких результатов).

3) Обеспечение максимальной открытости, доступности и прозрачности информации о ключевых направлениях бюджетной политики субъекта федерации в области расходов.

4) Учет рисков недостижения намеченных целей и задач и оценка последствий при наступлении данных событий при формировании проекта закона о бюджете субъекта федерации по расходам.

5) Наличие не только бюджетных резервов, но и альтернативных вариантов действий в ответ на изменение экономической конъюнктуры, наступление (ненаступление) непредвиденных и чрезвычайных событий.

6) Обеспечение широкого обсуждения на стадии рассмотрения проекта бюджета направлений и конкретных объемов расходования бюджетных средств с участием гражданского общества, бизнеса и населения.

7) Осуществление управления расходами бюджетов субъектов федерации на основе строго и четко сформулированных норм бюджетного права, отличающихся своей однозначностью и непротиворечивостью толкования.

8) Проведение детализации бюджетных расходов субъекта федерации по направлениям осуществления с указанием значений в целом, а также по укрупненным группам, разделам и подразделам.

9) Обязательность формирования отчетных документов по результатам исполнения бюджета субъекта федерации с сопоставлением с первоначальными плановыми показателями и формированием отдельного приложения с объяснением причин при наличии существенных (более чем на 5%) отклонений.

С учетом предъявляемых в современных социально-экономических условиях требований к управлению расходами бюджетов субъектов федерации, по мнению автора, в его основу должны быть положены принципы согласованности, адресности, прозрачности, информационной открытости и доступности, оптимальности и социально-экономической эффективности, законности и ответственности, безусловности, долгосрочности планирования и гибкости.

Вторая группа вопросов была связана с научным обоснованием методологического подхода к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов федерации как системы, обладающей совокупностью специфических признаков. В рамках разработки методологических подходов к оценке качества управления расходами бюджетов субъектов федерации были изучены существующие в научной литературе трактовки категории «качество», что позволило выделить следующие признаки качества применительно к управлению расходами бюджетов субъектов федерации:

1. Возможность оценки – соответствие какой-либо шкале или стандартам, позволяющим обеспечить формирование конкретных представлений о том или ином процессе, объекте, выявление его достоинств и недостатков.

2. Содержательность – использование многокритериальных оценок, способствующих комплексному отображению изучаемого процесса и (или) объекта. Так, при формировании методик оценки качества управления бюджетами субъектов федерации необходимо исходить из многообразия факторов, оказывающих на него непосредственное и косвенное влияние.

3. Системность – изучение всех сторон процесса, объекта во взаимодействии, что предполагает необходимость рассмотрения, с одной стороны, социально-экономического объекта управления как системы, которой присущи те или иные свойства, с другой – управления расходами бюджетов субъектов федерации как системой, состоящей из процедур, последовательно сменяющих друг друга и/или осуществляемых параллельно.

4. Сложность – использование экономико-математических и статистических методов при осуществлении расчетов либо привлечение экспертов для формирования объективной оценки.

5. Удовлетворение потребностей – увязка тех или иных (но конкретных!) свойств процесса, объекта как с его элементами, процедурами, так и результатом удовлетворения потребностей общества, человека, субъекта хозяйствования. Исходя из этого, качество управления расходами бюджетов субъектов федерации должно определяться, например, с учетом социальной ориентированности

расходов этих бюджетов, связанной с удовлетворением потребностей граждан, реализацией гарантированных им (в т.ч. конституционно) прав.

В результате автором было определено, что под качеством управления расходами бюджета субъекта федерации следует понимать комплекс взаимосвязанных свойств и признаков управления бюджетными расходами, максимально полно и ёмко раскрывающий содержание этого процесса и позволяющий осуществить оценку соответствия управления его назначению и потребностям публично-правового образования, граждан, субъектов хозяйствования.

Третья группа вопросов посвящена разработке критериев и параметров оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации.

Сформулированные особенности управления расходами бюджетов субъектов федерации позволяют определить критерии и показатели оценки качества управления. Учитывая результаты проведенного исследования, оценку качества управления расходами бюджетов субъектов федерации, по мнению автора, представляется возможным производить по общим и специальным критериям и соответствующим им количественным параметрам оценки (в том числе в зависимости от стадии бюджетного процесса и направления расходов), представленным в таблицах 1 и 2.

Четвертая группа вопросов связана с разработкой методики и инструментария оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации. На основе предложенных автором параметров оценки и с учетом используемых в настоящее время Министерством финансов Российской Федерации в рамках мониторинга качества управления региональными финансами показателей (имеющих отношение к управлению расходами, но разрозненным по разным направлениям мониторинга) рекомендуется проведение рейтинговой оценки качества управления расходами региональных бюджетов за каждый финансовый год поэтапно: 1 и 2 этапы – проставление баллов по

Таблица 1– Общие критерии и параметры оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации

Критерии	Параметры оценок
1. Планирование расходов бюджета	- оценка отклонения фактических данных от плановых, в %
	- наличие корректировок планового документа в течение финансового года
2. Прогнозирование бюджетных расходов	- наличие бюджетного прогноза
	- срок прогнозирования
3. Размещение информации в открытом доступе в сети Интернет	- наличие бюджета для граждан к плановому и отчетному документам
	- наличие в бюджете для граждан блока, посвященного расходам бюджета
	- наличие текстов законов о бюджете, об исполнении бюджета на сайте финансового органа субъекта федерации
	- скорость размещения принятых НПА по вопросам бюджета и бюджетной политики, в т.ч. законов о бюджете, об исполнении бюджета
	- срок доступности законов о бюджете, об исполнении бюджета (в годах)
	- размещение информации о проведенных контрольных мероприятиях относительно управления бюджетными расходами, выявленных нарушениях (с обязательным указанием не только их количества, но и причиненного ущерба)
	- ежемесячное размещение информации об исполнении бюджета по расходам с полной детализацией (с сохранением данной информации на сайте не менее 10 лет)
4. Финансовый контроль	- наличие в субъекте федерации региональных контрольных органов
	- количество выявленных нарушений бюджетного законодательства в субъекте федерации
	- объем выявленных нарушений в денежной оценке
5. Дискуссия и обсуждение с участием институтов гражданского общества, бизнеса и населения	- проведение дискуссии
	- развитие в регионе общественных фондов
	- формирование интернет-площадки для дискуссии по ключевым направлениям бюджетной политики в области расходов бюджета
6. Качество бюджетного учета и составления отчетности	взаимосвязь и отсутствие расхождений данных о бюджетных расходах между различными регистрами бюджетной отчетности

Источник: разработано автором

Таблица 2– Специальные критерии и параметры оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации

Критерии	Параметры оценки
1. Достижение социального эффекта	- степень достижения целевых показателей государственных программ в социальной сфере
	- наличие положительной динамики в изменении целевых показателей
	- темпы роста показателей по соотношению с изменением расходов
2. Стимулирование развития реального сектора экономики	- степень достижения целевых показателей государственных программ в реальном секторе экономики
	- наличие положительной динамики в изменении целевых показателей
	- темпы роста показателей по соотношению с изменением расходов
3. Достижение сбалансированности бюджета	- динамика дефицита (профицита) бюджета, в % к предыдущему году
	- динамика государственного долга субъекта федерации, в % к предыдущему году
	- динамика расходов на обслуживание государственного долга субъекта федерации, в % к предыдущему году
4. Оценка удовлетворенности граждан качеством оказываемых государственных и муниципальных услуг	- проведение опросов населения

Источник: разработано автором.

каждому параметру, включенному в оценку, в разрезе общих и специальных критериев; 3 этап – корректировка результата с учетом коэффициентов, определяющих значимость для управления; 4 этап – формирование групп регионов с высоким, достаточным и низким качеством управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации на основе следующей шкалы: высокое качество управления – 75 баллов и более; достаточное качество управления – 50-74,99 баллов; низкое качество управления – менее 50 баллов.

В связи с отсутствием законодательных требований к формированию в субъектах Российской Федерации бюджетных прогнозов в 2013-2015 гг. и, соответственно, этих прогнозов, представляется целесообразным к оценке за 2013-2015 гг. использовать следующие границы отнесения регионов к группам: высокое качество управления – 69,375¹ баллов и более; достаточное качество управления – 46,250² – 69,374 баллов; низкое качество управления – менее 46,250 баллов.

П р и м е ч а н и я

- 1 Получено расчетным путем, исходя из максимального балла за исключением баллов за наличие бюджетного прогноза: $((100-10)*0,75+100*0,25)*0,75$.
- 2 Получено расчетным путем, исходя из максимального балла за исключением баллов за наличие бюджетного прогноза: $((100-10)*0,75+100*0,25)*0,50$.

Так, в таблице 3 приведены регионы с высоким и самым низким качеством управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, выявленными в процессе апробации разработанной методики.

Полученные результаты в первую очередь обусловлены отсутствием прозрачности информации (официальные сайты большинства финансовых органов не содержат базовой информации о планировании и исполнении бюджета, проведенных контрольных мероприятиях и их результатах и т.д.).

При этом среди других причин низких результатов можно выделить следующие:

- низкое качество бюджетного планирования;
- недостижение значений целевых показателей региональных программ;

- отсутствие улучшения или даже наличие негативной динамики по используемым в оценке показателям;
- серьезный рост объема дефицита бюджета;
- значительное увеличение объема государственного долга;
- наличие нарушений бюджетного законодательства;
- отсутствие информации о проведении публичных слушаний;
- отсутствие интернет-площадок для дискуссий при формировании и утверждении бюджета.

Таблица 3 - Субъекты Российской Федерации с высоким и самым низким качеством управления расходами региональных бюджетов

Субъекты Российской Федерации с высоким качеством управления	Субъекты Российской Федерации с самым низким качеством управления
Республика Карелия (в 2013 году - 70,0119 баллов)	Республика Тыва (в 2013 году - 39,6429)
Республика Татарстан (в 2013 году - 70,0833 баллов)	Республика Ингушетия (в 2013 году - 39,9167 баллов)
Кемеровская область (в 2013 году - 76,5417 баллов)	Ивановская область (в 2013 году - 41,0833 баллов)
Республика Бурятия (в 2014 году - 70,1823 баллов, в 2015 году – 73,4219 баллов)	Республика Дагестан (в 2013 году - 41,8333 баллов)
Новосибирская область (в 2014 году - 71,4740 баллов)	Чукотский автономный округ (в 2013 году - 43,0655 баллов)
Иркутская область (в 2015 году - 69,5833 баллов)	Республика Хакасия (в 2015 году - 42,5208 баллов)
Свердловская область (в 2015 году - 70,9583 баллов)	
Камчатском край (в 2015 году - 71,0052 баллов)	
Владимирская область (в 2015 году - 71,2396 баллов)	
Воронежская область (в 2015 году - 77,1146 баллов)	

Источник: составлено и рассчитано автором.

Полученные результаты, выявленные проблемы и их причины требуют разработки направлений повышения качества управления расходами региональных бюджетов в Российской Федерации.

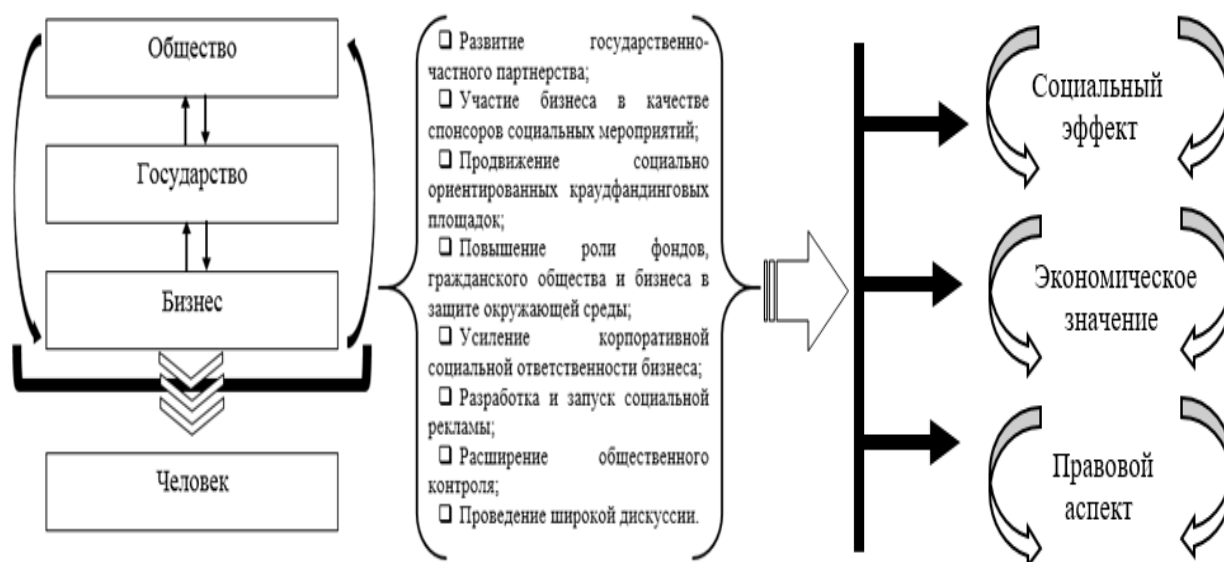
Пятая группа вопросов предполагала формирование и обоснование рекомендаций по повышению качества управления расходами бюджетов субъектов федерации.

В современных условиях с учетом ограниченности резервов роста поступления средств в бюджеты субъектов федерации для обеспечения

устойчивого социально-экономического развития российских регионов и повышения качества жизни населения необходима реализация комплекса мер, направленных на повышение качества управления бюджетными расходами.

Во-первых, необходима модернизация процесса управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации с позиций эффективного и ответственного управления государственными финансами. В частности, она предполагает использование риск-ориентированного подхода, позволяющего обеспечить выявление и последующее воздействие на проблемный объект (или какую-либо его часть). В рамках совершенствования процесса управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации и его организации с учетом требований эффективного и ответственного управления государственными финансами следует разработать модельную структуру сайта финансового органа субъекта Российской Федерации, определяющую состав и содержание информации, раскрываемой в обязательном порядке в открытом публичном доступе; сроки хранения информации; периодичность публикации; перечень рекомендуемых и допустимых ссылок на внешние ресурсы.

Особую роль в повышении качества управления социальными расходами бюджетов субъектов Российской Федерации должны играть институты гражданского общества. Однако в настоящее время в российском государстве они задействованы слабо. При этом даже созданные общественные фонды в большей степени (около 40%) сосредоточены в Центральном федеральном округе. Следует подчеркнуть, что это поможет обеспечить гармонизацию интересов бизнеса, общества и государства, положительное воздействие которой проявляется, как минимум, в трех аспектах, наглядно представленных на рисунке 1.



Источник: разработано автором.

Рисунок 1 - Гармонизация интересов бизнеса, общества и государства в контексте повышения качества управления расходами региональных бюджетов.

Во-вторых, усиление ответственности должностных лиц финансовых органов субъектов Российской Федерации за нарушения бюджетного законодательства при управлении расходами региональных бюджетов, недостижение целевых показателей государственных программ субъектов Российской Федерации, несвоевременное размещение нормативных правовых актов о бюджете и бюджетной политике, а также при размещении недостоверной и (или) юридически неграмотной информации.

В-третьих, обеспечение результативности государственных программ субъектов Российской Федерации (особенно в социальной сфере), в т.ч. на основе более ответственного выбора перечня и значений показателей ожидаемых результатов. При этом с целью составления стратегических планов на длительную перспективу представляется целесообразным увеличение горизонта прогнозирования.

В-четвертых, ежегодное проведение мониторинга качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации (как самими субъектами федерации, так и Министерством финансов Российской Федерации) и формирование по его результатам рейтинга регионов,

результаты которого представляется возможным использовать при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В-пятых, использование в качестве критерия оценки качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации результатов оценки удовлетворенности граждан качеством оказываемых государственных и муниципальных услуг, для чего финансовым органам на федеральном и региональном уровнях (с привлечением специалистов других министерств, служб и ведомств) необходимо проводить опросы, в т.ч. через сеть «Интернет» и непосредственно в государственных (муниципальных) учреждениях, с возможностью обеспечения сопоставления их результатов по субъектам Российской Федерации.

В-шестых, развитие инструментов единого портала бюджетной системы путем: (а) создания раздела «Государственный и муниципальный финансовый контроль» с размещением на нем информации обо всех проведенных контрольных мероприятиях в Российской Федерации с учетом соблюдения грифов секретности, (б) запуска опросов населения по поводу их удовлетворенности конкретными государственными (муниципальными) услугами и (в) формирования блока «Бюджет для граждан» по всем российским регионам.

Реализация разработанного комплекса предложений позволит не только повысить качество управления расходами региональных бюджетов, но и обеспечит более полную и успешную реализацию принципов бюджетной системы в соответствии с современными экономическими вызовами.

III ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках исследования уточнены и теоретически обоснованы цели, задачи, требования, принципы и особенности управления расходами

бюджетов субъектов федерации, учет которых позволит обеспечить достоверность и обоснованность результатов оценки качества управления.

Предложенный подход к оценке качества управления расходами региональных бюджетов также позволяет обеспечить ее увязку с оценкой изменений состояния объекта управления, в том числе по таким направлениям, как достижение социального эффекта, стимулирование развития реального сектора экономики региона при сохранении сбалансированности регионального бюджета, оптимизация бюджетных расходов.

Более того, разработанная группировка критериев и параметров оценки дает возможность проводить комплексную оценку качества управления расходами бюджетов субъектов федерации, обеспечивая локализацию проблем как по группам расходов, так и по процедурам управления.

Представляется, что сформулированный комплекс практических рекомендаций позволит создать основу повышения качества управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, обеспечив выполнение возложенных на них задач и функций, несмотря на ограниченные возможности роста доходов региональных бюджетов и расширение объема расходных обязательств этих публично-правовых образований.

IV СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Балынин, И.В. Формирование социально ориентированной бюджетной политики в Российской Федерации на региональном уровне / И.В. Балынин // Финансы и кредит. – 2015. – № 30. – С. 48-59 (1,25 п.л.).
2. Балынин, И.В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления

расходами бюджета / И.В. Балынин // Финансы и кредит. – 2016. – № 3 (675). – С. 40-53. (1,40 п.л.).

3. Балынин, И.В. Понятие и критерии оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации / И.В. Балынин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – №36. – С.28-38. (1,10 п.л.).

4. Балынин, И.В. Эффективное и ответственное управление расходами бюджетов субъектов Российской Федерации в контексте повышения его качества: методологические подходы, принципы, риски / И.В. Балынин // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 9-2 (86-2). – С. 872-879. (0,75 п.л.).

Публикации в других научных изданиях:

5. Балынин, И.В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства / И.В. Балынин // Научные записки молодых исследователей. – 2015. – № 3. – С. 24-29. (0,75 п.л.).