

профессионального образования и, вместе с тем, стать основой для разработки современных механизмов и инструментов управления качеством образования.

*Литература*

1. Бурков А.В. Теоретические основы экономико-статистического моделирования качества ВПО с использованием критерия занятости выпускников вузов: моногр. Йошкар-Ола: Маар. гос. ун-т, 2009. 146 с.

2. Качалов В.А. Проблемы управления качеством в вузах. Заметки менеджера по качеству. Ч. 7. Вузы России и современные методы менеджмента качества, простое признание или активное внедрение // Стандарты и качество. 2000, № 12. С.82-87.

3. Качество подготовки специалистов для сферы сервиса: социологический анализ: моногр. /под общ. ред. Р.А. Костина, Л.И. Геращенко. СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2010. 143 с.

4. Рубин Ю.Б. Современное образова-

ние: качество, стандарты, инструменты: моногр. 2-е изд. М.: Маркет ДС, 2009. 336 с. (Академическая сер.)

5. Савин И.В. Социально-экономические проблемы развития России и процессы глобализации: потенциал возможного // Сб. науч. тр. СПб.: Ин-т бизнеса и права, 2007. С. 249-254.

6. Тамбовцев В. Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3. С.7-12.

7. Управление качеством образования: Практикоориентированная моногр. / под ред. М.М. Поташника. М.: Пед. о-во России, 2000. 448 с.

8. Патрусова А.М. Выявление подходов к толкованию понятия «качество образования» // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2010. № 2. С. 40-47.

9. Патрусова А.М. Исследование качества образования как объекта управления // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2011. № 5. С. 36-43.

УДК 338

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

*А.А. Сапожников, д-р экон. наук  
БрГУ, Братск*

*Повышение эффективности бюджетных расходов сегодня является одним из основных направлений административной реформы. Проведенный в статье анализ установленных Правительством Российской Федерации целей и задач в этой сфере позволяет определить основные направления и механизмы соответствующей деятельности муниципальных органов исполнительной власти. Детально рассматриваются направления, связанные с внедрением программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления, переход к утверждению программного бюджета, реформирование муниципального финансового контроля и развитие внутреннего контроля.*

**Ключевые слова:** эффективность бюджетных расходов, муниципальные органы исполнительной власти, программно-целевое управление, программный бюджет, муниципальный внутренний финансовый контроль.

**Общие положения государственной политики.** Основные направления современной государственной политики в сфере повышения эффективности бюджетных расходов определены Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р) [1].

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов своих бюджетов. Для этого Минфином России и Минэкономразвития России совместно разработаны необходимые методические материалы [2, 3].

Программа [1] разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. [4] и Бюджетным посланием от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» [5]. В более поздних бюджетных посланиях (от 29.06.2010 г. «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» [6], от 29.06.2011 г. «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» [7]) основные положения Программы были развиты и дополнены.

Несмотря на значительные результаты реформирования бюджетной системы страны в 2000-х годах, в том числе введение в 2000 году Бюджетного кодекса Российской Федерации, «не все заявленные планы были реализованы», а «в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем» [1]. Устранение «системных недостатков» и решение «нерешенных проблем» предполагается осуществлять на каждом уровне бюджетной системы с учетом полномочий соответствующих органов власти.

Проблемы, решение которых особенно важно для местного уровня бюджетной системы и может быть реализовано орга-

нами местного самоуправления, обозначены следующим образом:

– «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием»;

– «сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов»;

– «не созданы условия для мотивации органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом»;

– «отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов»;

– «планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов методологически не взаимосвязано»;

– «не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля»;

– «доходная база местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности муниципалитетов в ее наращивании»;

– «формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты»;

– «продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации»;

– «остается ограниченным опыт внедрения муниципальных заданий».

В качестве основных механизмов решения названных проблем Программа [1], в частности, предусматривает:

– «внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления»;

– «переход к утверждению “программного” бюджета»;

– «развитие новых форм оказания и финансового обеспечения муниципальных услуг»;

– «реформирование муниципального финансового контроля и развитие внутреннего контроля»;

– «совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях муниципальных закупок»;

– «создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления».

Наиболее значимыми инструментами повышения эффективности бюджетных расходов и совершенствования деятельности органов местного самоуправления в целом являются сегодня: «внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления», «переход к утверждению “программного” бюджета» и «реформирование муниципального финансового контроля и развитие внутреннего контроля».

**Программно-целевые принципы организации деятельности органов местного самоуправления.** На государственном уровне (федеральном и субфедеральном) реализация программно-целевых принципов управления будет осуществляться путем внедрения так называемых государственных программ.

В общем случае под государственной программой понимается «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения» [1].

Общими принципами разработки и реализации государственных программ, которые могут быть перенесены на местный уровень и использоваться для разработки и реализации аналогичных муни-

ципальных программ, являются (в приведенных ниже извлечениях из текста Программы [1] термин «государственная программа» заменен на термин «муниципальная программа» в соответствующем падеже):

– «формирование муниципальных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения»;

– «определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию муниципальной программы (достижение конечных результатов)»;

– «установление для муниципальных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания услуг»;

– «охват муниципальными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении»;

– «интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей муниципальных программ»;

– «наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление муниципальными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления»;

– «проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации муниципальных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки

или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ».

При этом система муниципальных программ должна формироваться исходя из целей и индикаторов стратегических (долгосрочных) программ социально-экономического функционирования и развития соответствующего муниципального образования.

Важным принципом реализации государственных (а также и муниципальных) программ является указание на то, что «на ведомственном уровне инструментом стратегического и операционного планирования могут являться преобразованные в соответствии с новыми задачами доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Этот же инструмент целесообразно использовать и в качестве отчета о результатах деятельности, который должен носить публичный характер и размещаться в сети Интернет» [1].

Для реализации названных принципов необходимо (проведена замена терминов) [1]:

– «утвердить порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ с внесением соответствующих изменений в случае необходимости ... в порядок разработки и реализации муниципальных целевых программ» (долгосрочных и ведомственных);

– «определить порядок планирования объемов бюджетных ассигнований местного бюджета на реализацию муниципальных программ на среднесрочный период с учетом необходимости его увязки с бюджетным процессом»;

– «внести изменения в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования как инструмента управления на уровне муниципальных органов исполнительной власти».

Кроме того, необходимо определить перечень муниципальных программ и организовать подготовку проектов муниципальных программ с отражением в

них, в том числе, следующих основных вопросов:

– обоснование цели и задач программы, ее вклада в достижение (реализацию) долгосрочных целей (приоритетов) социально-экономического развития муниципального образования;

– анализ исходной ситуации, сложившихся и прогнозируемых тенденций, основных проблем в соответствующей сфере;

– прогноз конечных результатов программы, характеризующих целевое состояние, изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, муниципальных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;

– перечень целевых индикаторов и показателей муниципальной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации;

– сроки реализации муниципальной программы в целом, основные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей;

– основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов программы, с обоснованием основных положений и сроков принятия проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на первом этапе ее реализации;

– перечень включенных в состав муниципальной программы подпрограмм и муниципальных долгосрочных целевых программ;

– обоснование общего объема бюджетных ассигнований из местного бюджета по годам реализации муниципальной программы.

Таким образом, реализация программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления требует создания системы разработки и выполнения комплекса муниципальных программ по всем основным направлениям их деятельности.

**Переход к программной структуре расходов бюджетов.** Важнейшим положением Программы [1] является указание на то, что «внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации».

Предполагается, что реализация этого положения «будет осуществляться каждым публично-правовым образованием самостоятельно. При этом, поскольку Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены общие требования к организации бюджетного процесса, потребуется внесение изменений, позволяющих публично-правовым образованиям определять целесообразность (исходя из степени подготовленности), порядок и сроки перехода от традиционных целевых статей к целевым статьям, отражающим состав государственных (муниципальных) программ и их подпрограмм» [1].

Отметим, что на федеральном уровне предполагается начать переход к программно-целевому принципу представления бюджета с бюджета 2012 года. При этом, «в течение ближайших 2-3 бюджетных циклов будут действовать переходные положения, позволяющие формировать программную структуру расходов федерального бюджета в соответствии с проектами государственных программ с поэтапным расширением числа программ и подпрограмм» [1].

Таким образом, на муниципальном уровне следует уже сегодня начать подготовительную работу с опорой на соответствующие федеральные методические разработки. В частности, следует использовать Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588) [8]

и Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утв. Приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010 г. № 670) [9].

**Развитие внутреннего финансового контроля.** Реализация принципов программно-целевой организации деятельности органов местного самоуправления и переход на программное бюджетирование «требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля» [1].

Для этого предполагается осуществить следующие действия [1]:

– «организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования»;

– «уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля»;

– «ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты»;

– «привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ)».

При этом государственный (муниципальный) финансовый контроль определяется как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленная на контроль: соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;

экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [1].

Важно отметить подтверждение необходимости и целесообразности разделения муниципального финансового контроля на внешний и внутренний. При этом под внешним государственным (муниципальным) финансовым контролем понимается «финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля», а под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем – «финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями)» [1].

Важно также указать на то, что «правовое регулирование в сфере государственного (муниципального) финансового контроля должно ориентироваться на осуществление контроля за участниками бюджетного процесса, прежде всего органами власти, в рамках бюджетного законодательства» [1]. Проведение проверок как основного метода финансового контроля «участниками бюджетного процесса должно рассматриваться не как их право, а как обязанность, вытекающая из бюджетного законодательства Российской Федерации» [1]. Для всех контрагентов, использующих бюджетные средства, в соответствующих договорах должны предусматриваться условия их согласия «на проведение проверок по соблюдению целей и условий предоставления целевых средств из бюджета» [1].

Внутренний финансовый контроль должен осуществляться на каждом из этапов бюджетного процесса в форме «предварительного бюджетного контроля» и «последующего финансового контроля» [1]. При этом предварительный финансовый контроль должен обеспечить «осуществление санкционирования операций» по расходованию бюджетных средств на стадиях обоснования их целесообразно-

сти, а последующий финансовый контроль – выявление и пресечение «предоставления неполной или недостоверной отчетности о непосредственных результатах использования бюджетных ассигнований в рамках подпрограмм государственных программ и при выполнении государственных заданий» [1].

Главные же администраторы бюджетных средств «должны осуществлять внутренний контроль (в том числе с правом создания структурных подразделений), направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур организации своей деятельности, включая составление и исполнение бюджета, ведение бюджетного учета, составление бюджетной отчетности, соблюдение административных регламентов, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств» [1].

**Продолжение реализации основных направлений административной реформы.** Реализация рассмотренных основных направлений совершенствования деятельности органов исполнительной власти вообще и муниципальной в частности должна происходить на фоне продолжения и развития базовых направлений административной реформы. В контексте рассматриваемых проблем основным общим направлением административной реформы сегодня является повышение эффективности муниципального управления, как в сфере управления бюджетными финансами, так и в целом.

Актуальным на местном уровне остается решение таких проблем, как (замена терминов) [1]:

- «противодействие коррупции и снижение административных барьеров»;
- «совершенствование контрольно-надзорной деятельности»;
- «оптимизация состава и полномочий органов исполнительной власти, результатом которой должно стать сокращение дублирования функций и полномочий, а также оптимизация численности муниципальных служащих»;

– «передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение муниципальных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг)»;

– «переход на оказание услуг по осуществлению юридически значимых действий органами муниципальной власти в электронной форме»;

– «оптимизация межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием информационных технологий, путем раскрытия информации о деятельности органов муниципальной власти»;

– «органами исполнительной власти должны быть приняты планы повышения качества финансового менеджмента, а финансовыми органами – организованы его мониторинг и оценка».

Для реализации названных выше направлений совершенствования муниципального управления «необходимо разработать методики оценки эффективности деятельности муниципальных органов исполнительной власти, в которых целесообразно предусмотреть параметры отчетности органов власти об эффективности расходов, оценку результатов, достигнутых по отношению к планам, установление при возможности соответствующих критериев для измерения качества, количества и стоимости конечных результатов деятельности организаций и т. д.» [1].

Названные методики должны обеспечивать возможность их применения и для «проведения анализа перечня изъятых из оборота и ограниченных в обороте земель, оценки их эффективности с целью дальнейшей оптимизации земельного фонда», а также «совершенствования системы показателей оценки эффективности использования государственного (муниципального) имущества» [1].

Следует, однако, отметить, что реализация положений, связанных с «оценкой эффективности», требует значительных научных проработок и всестороннего ап-

робирования, так как сегодня отсутствует единая общепринятая теория результативности и эффективности как экономической деятельности вообще, так и управленческой деятельности в частности.

Это в полной мере касается и механизмов внутреннего финансового контроля. Программой [1] предполагается «организовать координацию развития и методологического обеспечения систем внутреннего контроля». При разработке такого обеспечения будет использован международный опыт стандартизации методов и процедур бюджетного финансового контроля. Это обеспечит дальнейшее развитие системы бюджетного финансового контроля страны.

#### *Литература*

1. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. Приказ Минфина России N 194н, Минэкономразвития России N 701 от 29.12.2010 Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов: приказ от 29 дек. 2010 г. Минфина России N 194н, Минэкономразвития России N 701// Там же.

3. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов: приказ Минфина России N 182н, Минэкономразвития России N 674 от 23 дек. 2010 г. // Там же.

4. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 нояб. 2009 г. // Там же.

5. О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах: бюджетное послание Президента

Рос. Федерации Федер. Собранию от 25 мая 2009 г. // Там же.

6. О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах: бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. собранию от 29 июня 2010 г. // Там же.

7. О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах: бюджетное послание Президента Рос. Федерации Федер. собранию 26 июня 2011 г. // Там же.

8. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности

государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 2. авг. 2010 г. N 588 // Там же.

9. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития Рос. Федерации от 22. дек. 2010 г. N 670 // Там же.