

Эффективность муниципальных расходов и качество работы местных органов власти в контексте интересов гражданского общества

The Efficiency of Municipal Expenditure and Quality of Work of Local Authorities in the Context of the Interests of Civil Society

Получено 10.09.2018

Одобрено 09.10.2018

Опубликовано 30.11.2018

УДК: 336.5

DOI: 10.24411/1999-9836-2018-10037

ПИРОГОВА ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА

зав. кафедрой «Финансы и кредит», канд. экон. наук, доцент
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации» (Барнаульский филиал)
Email: pirogowa@yandex.ru

КОЛЯДА НИКОЛАЙ ИВАНОВИЧ

доцент кафедры «Финансы и кредит», канд. экон. наук,
доцент ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
(Барнаульский филиал)
Email: nikolai59115@mail.ru

PIROGOVA, TI

PhD in Economics, Associate Professor, Barnaul Branch
of Financial University under the Government
of the Russian Federation
Email: pirogowa@yandex.ru

KOLYADA, NI

PhD in Economics, associate professor Financial University
under the Government of the Russian Federation,
Barnaul branch
Email: nikolai59115@mail.ru

Аннотация

Объект исследования. Бюджетная политика муниципального образования.

Предмет исследования. Оценка эффективности расходов местного бюджета, деятельность местных органов власти и общества как участников бюджетного процесса и бюджетной политики.

Цель исследования. Провести анализ, дать оценку эффективности муниципальных расходов и деятельности органов местного самоуправления городского округа. Определить приоритеты бюджетной политики в интересах гражданского общества в целях повышения качества жизни населения.

Основные положения статьи. Статья посвящена теоретическим и практическим аспектам оценки эффективности муниципальных расходов и деятельности местных органов власти. Раскрыты отдельные аспекты бюджетного процесса муниципального образования в части осуществления расходов местного бюджета г. Барнаула, включая регламентацию и реализацию муниципальных целевых программ (МЦП), а также участие гражданского общества в реализации бюджетной политики муниципального образования. Кроме того, дана сравнительная оценка расходов местного бюджета г. Барнаула с бюджетами других городов Сибирского федерального округа в разрезе функциональных направлений, а также в расчете на душу населения. Проведенный анализ показал неоднозначность структуры расходов местных бюджетов, вскрыл ряд проблем управления муниципальными финансами и позволил определить положительные сдвиги в ходе реализации муниципальной бюджетной политики г. Барнаула.

Ключевые слова: муниципальные расходы; местный бюджет; эффективность расходов; целевая программа; инициативное бюджетирование.

Abstract

The Object of the Study. Budget policy of the municipality.

The Subject of the Study. Assessment of the effectiveness of local budget expenditures, the activities of local authorities and society as participants in the budget process and budget policy.

The Purpose of the Study. Carrying out the analysis and giving an assessment of efficiency of municipal expenses and activity of local governments of the city district. Determining the priorities of budget policy in the interests of civil society in order to improve the quality of life of the population.

The Main Provisions of the Article. The article deals with theoretical and practical aspects of assessing the effectiveness of municipal expenditures and the activities of local authorities. Certain aspects of the budget process of the municipality in terms of the implementation of the local budget of Barnaul including the regulation and implementation of municipal target programs, as well as the participation of civil society in the implementation of the budget policy of the municipality have been revealed. In addition, a comparative assessment of the local budget expenditures of Barnaul with the budgets of other cities of the Siberian Federal district in the context of functional areas, as well as per capita is given. The analysis has shown the ambiguity of the structure of expenditures of local budgets, revealed a number of problems of management of municipal finances and made it possible to identify positive developments in the implementation of the municipal budget policy of the city of Barnaul.

Keywords: municipal expenses; a local budget; cost-effectiveness; a target program; initiative budgeting.

Введение

Играя важную экономическую и социальную роль в воспроизводстве человеческого капитала, местный бюджет (МБ) представляет собой центральное звено муниципальных финансов

и главный инструмент воздействия на развитие экономики и социальной сферы муниципального образования (МО). Путем распределения расходов МБ происходит концентрация финансовых ресурсов на таких приоритетных направлениях,

как: развитие учреждений образования, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства, строительство и содержание дорог местного значения, а также финансовое обеспечение социальных обязательств муниципального образования.

От того, насколько качественно организовано управление расходами МБ, в значительной степени зависит уровень благосостояния проживающего населения. Но в условиях ограниченности источников доходов МБ и, одновременно, постоянного возрастания потребностей МО, особое значение приобретает эффективное и прозрачное расходование бюджетных средств, которое напрямую влияет на уровень и качество жизни населения, поэтому в настоящее время одной из стратегических целей бюджетной политики является повышение эффективности расходов МБ при одновременной оптимизации их распределения и обеспечении высокого качества предоставляемых услуг.

Эффективность использования бюджетных средств

На протяжении многих лет бюджетное законодательство не раскрывает истинный смысл понятия эффективности использования бюджетных средств при том, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает принцип эффективности их использования (ст. 34). Этот принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов, участники данного процесса, в рамках установленных полномочий, должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Соответственно, если эффективность отражает, как или с помощью чего достигнут результат, то результативность показывает, достигнут конечный результат или нет от оказания услуг и осуществления функций органами власти. Это привносит дополнительные проблемы в систему оценки эффективности в бюджетной сфере, так как непонятно, чему соответствует лучший результат, что можно считать оптимальным вариантом, что является заданным результатом и как его измерять.

В теории экономики общественного сектора под эффективностью понимается соотношение достигнутых результатов и объемов затраченных ресурсов (финансовых, трудовых и т.п.). Применяя эту общую формулу к использованию бюджетных средств, можно понять, что оценка эффективности бюджетных расходов определяется как соотношение достигнутых результатов (эко-

номических, социальных, экологических и пр.), а также мероприятий целевых программ к затраченным на их достижение бюджетным средствам [Афанасьев Р., 2015, 1, с. 99].

Западные исследователи отмечают, что в функциях государственной деятельности (прежде всего, в производстве общественных благ) «... аллокационная цель реализуется тогда, когда для конечного результата (суммы произведенных товаров и услуг) выполняются два условия» [Zimmerman Н., 2003, 15, с. 19]: результат соответствует предпочтениям потребителей: предложение общественных благ соответствует предпочтениям их потребителей; товары и услуги предоставляются с минимальными затратами.

Преобразования в бюджетном законодательстве в части совершенствования системы управления общественными финансами частично обусловили встраивание в бюджетный процесс государственных (муниципальных) программ, способствующих повышению эффективности бюджетных расходов, качества бюджетного планирования, гибкости использования бюджетных средств. Изменения позволили осуществить переход к формированию бюджетов бюджетной системы РФ, за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, на основе программного-целевого принципа. Программно-целевое финансирование на практике реализуется посредством целевых программ. Последние разрабатываются по установленной форме как паспорт программы. В нем отражены конкретные индикаторы достижения целей программы.

Вопросами оценки эффективности целевых программ и расходов бюджетов занимаются многие ученые-экономисты. Проблема оценки эффективности обусловлена тем, что полученные результаты и затраты использования бюджетных средств, зачастую, измеряются в разных показателях. Объем затрат всегда имеет стоимостную оценку, а результаты (индикаторы муниципальной программы) – иную (иногда – стоимостную), отражающую уровень реализации поставленной цели. Поскольку показатели, достигаемые при реализации целевой программы (ЦП), обладают разносторонней эффективностью, следовательно, трудно, а зачастую невозможно разграничить их по видам.

Взаимосвязь социальной и экономической эффективности должна заключаться в приоритете социальной эффективности, поскольку экономическая эффективность подчинена социальным целям, служит средством их осуществления. Кроме того, эффекты могут проявляться сразу после начала расходования бюджетных средств, а могут иметь некоторый лаг проявления, причём вели-

чина этого лага может быть различной [Пирогова Т.В., 2006, 12, с. 95].

В рамках программного бюджетирования оценка эффективности расходования бюджетных средств производится при сопоставлении плановых и фактических целевых показателей всей программы и по отдельным направлениям. В результате МЦП будет считаться эффективной, если запланированные показатели достигнуты и был использован минимально необходимый объем бюджетных средств. На данный момент действующим законодательством не предусмотрено проведение оценки результативности бюджетных расходов. В бюджетном законодательстве и нормативных актах о стратегическом планировании говорится об оценке эффективности государственных (муниципальных) программ. В этом случае происходит оценка степени достижения намеченных результатов и социально-экономических эффектов от их реализации, что приводит к росту значения эффективности реализации государственных (муниципальных) целевых программ.

Значимость оценки МЦП как инструмента бюджетирования связана с тем, что результаты оценки представляют органам местного самоуправления полную, осмысленную, достаточно точную информацию об уровне достижения целевых индикаторов МЦП и эффективности хода ее реализации. Оценка МЦП является рычагом обратной связи между представителями органов власти, юридическими и физическими лицами, в чьих интересах реализуется программа, при этом информация, полученная в ходе оценки, позволяет популяризировать конкретную программу в местном сообществе [Баранова И.В., Пирогова Т.В., 2009, 3, с. 55].

Муниципальный финансовый менеджмент и бюджетные расходы г. Барнаула

В пояснительной записке к планированию бюджетных ассигнований бюджета г. Барнаула каждым главным распорядителем бюджетных средств (ГРБС) приводится краткая характеристика планируемых на очередной финансовый год основных результатов (в натуральных показателях) использования бюджетных ассигнований бюджета города. Оценка эффективности программных расходов бюджета в Барнауле осуществляется в соответствии с постановлением администрации Барнаула от 03.04.2014 № 635 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ», в котором прописана методика оценки. Комплексная оценка эффективности реализации МЦП и входящих в нее подпрограмм проводит-

ся на основе оценок по трем критериям: высоким уровнем эффективности (не менее 90%); средним уровнем эффективности (не менее 70%); низким уровнем эффективности (менее 70%) [8].

По данным сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности МЦП за 2017 г. комитета экономического развития и инвестиционной деятельности г. Барнаула, можно сказать, что 89,5% МЦП реализуется с высоким уровнем эффективности. В частности, за 2017 год, 8 МЦП, в число которых вошли и «Совершенствование муниципального управления и развитие гражданского общества в г. Барнауле на 2015-2019 годы», и «Управление муниципальными финансами г. Барнаула на 2015-2019 годы», реализованы с комплексной оценкой свыше 99%.

В 2015 г. бюджет города впервые был сформирован в полноценном программном формате, в 2017 г. действовало уже 19 МП, а на 2018 предусмотрено 20 МП. В целом доля программных расходов в общем объеме расходов в 2017 г. увеличилась на 8,1% к результатам 2015 г. и составила 89,5%.

В Барнауле существующие программы представлены 4 блоками, которые соответствуют направлениям «Стратегии социально-экономического развития города до 2025 года» и обеспечивают динамическое развитие экономики (4 программы); человеческого капитала (7 программ); инвестиционной деятельности (1 программа) и инфраструктуры (7 программ). Наибольший удельный вес в общем объеме расходов составляют программы блока «Развитие человеческого капитала» (69,8%) к которым относятся программы по развитию системы образования, культуры, спорта, социальной поддержке населения и др. Следующим по важности являются инфраструктурные и инвестиционные расходы. Доля МЦП направления «Развитие инфраструктурной системы» и «Развитие инвестиционной деятельности» составили 28,6% и 0,3% соответственно.

В целях повышения эффективности расходов и качества управления средствами бюджета города утверждено постановление администрации г. Барнаула от 03.10.2012 № 2776 «Об утверждении порядка и методики оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города». В соответствии с Методикой, оценка качества финансового менеджмента производится по следующим направлениям: оценка механизмов планирования расходов бюджета; оценка результатов исполнения бюджета в части расходов; оценка управления обязательствами в процессе исполнения бюджета; оценка состояния отчетности; оценка организации контроля (таблица 1) [7].

Таблица 1

Шкала оценки качества финансового менеджмента ГРБС г. Барнаула

Наименование	Рейтинговая оценка, баллы
Высокое качество финансового менеджмента	от 4,5 до 5,0
Хорошее качество финансового менеджмента	от 4 до 4,4
Удовлетворительное качество финансового менеджмента	от 3,0 до 3,9
Низкое качество финансового менеджмента	от 1 до 2,9
Неудовлетворительное качество финансового менеджмента	ниже 1

Максимальную рейтинговую оценку или высокое качество финансового менеджмента (5 баллов) за IV квартал 2017 года показали Счетная палата и Избирательная комиссия муниципального образования г. Барнаула, а минимальную рейтинговую оценку или удовлетворительное качество финансового менеджмента (3,6 баллов) продемонстрировал комитет ЖКХ.

Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов осуществляется в рамках Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607. В соответствии с этим указом мониторинг по

Барнаулу проводится по основным сферам деятельности: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, ЖКХ, организация муниципального управления, энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Результаты мониторинга, в форме Доклада главы Барнаула, публикуются на официальном сайте города.

Общая оценка состояния бюджета г. Барнаула за 2015-2017 гг. и на плановый период 2018-2020 гг. представлены в таблицах 2, 3 [13].

Таблица 2

Динамика основных характеристик бюджета г. Барнаула за 2015-2017 гг., млн руб.

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Темп роста (снижения), %		
				2016/2015	2017/2016	2017/2015
Доходы	9712,9	10246,7	11878,8	105,5	115,9	122,3
Расходы	10045,5	10385,5	11887,7	103,4	114,5	118,3
Дефицит (-) / профицит(+)	-332,6	-138,8	-8,9	-	-	-

Таблица 3

Динамика плановых показателей бюджета г. Барнаула в 2018-2020 гг., млн руб.

Показатели	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Темп роста (снижения), %			
				2018/2017	2019/2018	2020/2019	2020/2018
Доходы	10204,3	10121,5	10411,9	85,9	99,2	102,9	102,0
Расходы	10816,8	10771,0	11042,4	91,0	99,6	102,5	102,1
Дефицит (-) / профицит(+)	-612,5	-649,5	-630,5	-	-	-	-

Представленные данные демонстрируют рост доходов с 2015 по 2017 гг. на 22,3% за счет дополнительно поступивших межбюджетных трансфертов (до 11878,8 млн руб.). За этот же период объем расходов городского бюджета вырос на 18,3%, достигнув 11887,7 млн руб., но в среднесрочной перспективе ожидается снижение как доходной, так и расходной частей бюджета. В 2018 году, по отношению к уровню 2017 года, планируется снижение доходов на 14,1% (из-за сокращения имущества муниципальной казны, подлежащего продаже), а объема расходов на 9%. Вместе с тем, в рамках среднесрочного горизонта планирования, начиная с 2020 г., плановые показатели бюджета города увеличатся. По отношению к уровню 2018 года в 2020 году темп роста доходов и расходов должен составить 2%. Важно отметить, что принятые меры по увеличению доходной базы, и финансовая поддержка из вышестоящих бюджетов в 2017 году позволили обеспечить сбалансированность бюджета без привлечения ресурсов кредитных организаций. Просроченная кредиторская задолженность по расходам бюджета города отсутствует.

Расходы бюджета г. Барнаула по сферам деятельности за 2015–2017 гг. подразделяются на социальные, производственные и прочие. Доля социальной сферы в 2015 году составляла 60%, в 2016 – 63,3%, в 2017 – 59,6%, производственной сферы, соответственно по годам, – 28,9, 25,6 и 31,2%. К социальным относятся расходы разделов «Образование», «Социальная политика», «Культура, кинематография», «Физическая культура и спорт». В 2017 году доля указанных статей составила 52,4%, 4,5%, 2,4% и 0,3% соответственно. Второй по значимости является производственная сфера, которая включает разделы «Национальная экономика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство», удельный вес которых в 2017 году составил 21,9% и 9,3%. Доля прочих расходов в бюджете города за 2017 год немногим превышает 9%. Среди прочих расходов наибольший удельный вес составляют расходы на общегосударственные вопросы (в 2016 году – 10%, в 2017 году – 8,3%).

В структуре расходов бюджета города наибольший удельный вес составляют расходы раздела «Образование» (в 2017 – 52,4%). По сравнению с 2015 годом в 2017 году объем данных расходов вырос на 21,9% и на конец года составил 6232,7 млн руб. Рост расходов на образование произошел за счет выделения дополнительных средств на коммунальные услуги в связи с ростом тарифов с 01.07.2017, а также за счет увеличения заработной платы работников детских садов и учреждений дополнительного образования.

В целом, по данному разделу производились расходы, связанные с:

- обеспечением деятельности дошкольных образовательных, общеобразовательных организаций, по мероприятиям оздоровительных кампаний детей, компенсацией на питание школьников, нуждающимся в социальной поддержке, выплатой стипендий в рамках муниципальной программы «Развитие образования и молодежной политики г. Барнаула на 2015–2019 годы»;

- реализацией муниципальной программы «Комплексные меры по профилактике зависимых состояний и противодействию незаконному обороту наркотиков в городе Барнауле на 2015–2019 годы»;

- со строительством и реконструкцией учреждений образования в рамках адресной инвестиционной программы города Барнаула.

В 2017 году при реализации МЦП «Развитие образования и молодежной политики в городе Барнауле на 2015–2020 годы» расходы составили 5550,1 млн руб., в том числе из городского бюджета – 2230,7 млн руб. Охват детей от 1,5 до 7 лет услугами дошкольного образования в различных формах в 2017 году составил 83,6%. Обеспечение дошкольными образовательными услугами всех детей от 3 до 7 лет составляет 100,0%.

В 2017 году создано 2200 дополнительных мест в муниципальных детских садах, в том числе 1341 место – для детей в возрасте от 2-х месяцев до 3-х лет, 879 мест – для детей в возрасте от 3-х до 7 лет. Сеть из 34 муниципальных детских садов компенсирующей направленности посещают 1568 воспитанников [6].

Вторым по значимости разделом расходов бюджета города является «Национальная экономика» (в 2017 – 21,9%). По отношению к уровню 2015 года в 2017 году расходы по данному разделу увеличились на 51,3% или на 882,7 млн руб. и в абсолютном выражении составили 2603,2 млн руб. Такой рост обеспечен поступлением средств из федерального бюджета на капитальный ремонт дорог в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» и средства краевого бюджета на строительство, реконструкцию, капитальный и текущий ремонт автомобильных дорог.

По разделу «Национальная экономика» в 2017 году производились расходы на реализацию водохозяйственных мероприятий в рамках МЦП «Благоустройство, экологическая безопасность и природопользование г. Барнаула на 2015–2040 годы», на содержание комитета по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи, на возмещение затрат по перевозке пассажиров городским транспортом, на содержание, капи-

тальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования, повышение безопасности дорожного движения в рамках МЦП «Развитие дорожно-транспортной системы г. Барнаула на 2015–2019 годы», «Развитие предпринимательства в г. Барнауле на 2015–2020 годы», на реализацию адресной инвестиционной программы г. Барнаула. В 2018 году предусмотрены расходы на поддержку социально значимых маршрутов городского общественного транспорта. Продолжится реализация приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги».

Значительную долю в структуре расходов города составляют расходы раздела «Жилищно-коммунальное хозяйство» (в 2017 году – 9,3%), включая:

- на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, снос аварийных домов, содержание незаселенных муниципальных квартир, капитальный ремонт жилищного фонда и маневренного фонда в рамках МЦП «Барнаул – комфортный город на 2015–2025 гг.»;
- на благоустройство, озеленение территории города в рамках МЦП «Благоустройство, экологическая безопасность и природопользование г. Барнаула на 2015–2040 годы»;
- на строительство станций обеззараживания воды в рамках МЦП «Развитие объектов инженерной инфраструктуры г. Барнаула на 2017–2020 годы»;
- на реализацию МЦП «Газификация г. Барнаула на 2015–2019 годы».

Наиболее важным направлением деятельности в сфере ЖКХ в 2017 году являлось обеспечение граждан доступным жильём и повышение качества жилищно-коммунальных услуг. По состоянию на 01.01.2018 в общегородском списке по обеспечению жильём стоит 6 ветеранов Великой Отечественной войны. Для улучшения жилищных условий различных категорий нуждающихся было выделено 22 субсидии. В рамках реализации МЦП «Барнаул – комфортный город» на 2015–2025 годы на переселение граждан из аварийного жилищного фонда в 2017 году направлено из бюджета города 98,2 млн руб.

За анализируемый период 2015–2017 гг. наблюдается увеличение темпов роста расходов раздела «Культура, кинематография». По отношению к 2015 году в 2017 году расходы указанного раздела увеличились на 14,4% и составили 288,8 млн руб. Увеличение расходов связано с проведением ремонтно-реставрационных работ забора парка Центрального района, а также осуществлением поэтапного капитального ремонта МБУК «Дворец культуры «Южный», выделением дополни-

тельных средств на повышение оплаты труда работников учреждений культуры для выполнения планов мероприятий («дорожных карт») за счет средств краевого бюджета.

Но вместе с тем, отмечается тенденция сокращения расходов раздела «Социальная политика». Так, по отношению к 2016 году в 2017 году расходы на социальную политику сократились на 11,4% или на 69,2 млн руб., и в абсолютном выражении составили 540,4 млн руб. Это объясняется тем, что расходы на обеспечение жильем инвалидов и участников ВОВ предусмотрены в меньшем объеме, не учтены субсидии из вышестоящих бюджетов на приобретение жилья молодым семьям. В целом по разделу «Социальная политика» осуществляется финансирование путем предоставления компенсаций расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, льгот пенсионерам на помывку в общих отделениях бань, услуги социального такси и другие дополнительные меры социальной поддержки незащищенных слоев населения в рамках МЦП «Социальная поддержка населения г. Барнаула на 2015–2019 годы».

Необходимо отметить, что сложившаяся структура расходов в абсолютном и относительном выражении, не позволяет однозначно положительно оценить динамику эффективности расходования муниципальных средств по следующим причинам:

- во-первых: не существует подтвержденных научных критериев оптимальности доли социальных расходов в общем объеме расходов муниципалитета, – по факту, их доля в г. Барнауле, колеблется около уровня 60% с тенденцией на понижение;
- во-вторых: динамика существующих социальных расходов за исследуемый период неоднозначна: если по разделу «образование» она выросла на 1,5%, то по социальной политике, физической культуре и спорту произошло сокращение их доли на 1,6 и 0,2% соответственно в общей массе муниципальных ассигнований.

Качество жизни населения городов Сибирского федерального округа

Вообще качество жизни населения зависит от множества факторов и измеряется посредством различных индикаторов. Сибирский федеральный округ (СФО) по данным исследования, проведенного профессором В.Н. Бобковым, по качеству и уровню жизни населения занимает шестую позицию [Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Зленко Е.Г., Одинцова Е.В., 2017, 4, с. 52]. Углубляясь в рейтинг регионов внутри федерального округа, мы также видим достаточно большую дифференци-

ацию между субъектами РФ. Алтайский край, в частности, по ряду индикаторов уступает семи регионам СФО [Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Зленко Е.Г., Одинцова Е.В., 2017, 4, с. 57].

Учитывая, что столичные города оказывают наибольшую роль при расчете региональных показателей, анализу была подвергнута структура расходов бюджетов городов, относительно близких Барнаулу по численности.

Сравнивая расходы бюджетов городов СФО в разрезе функциональной классификации, важно отметить, что в Барнауле удельный вес расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» среди рассматриваемых городов самый высокий. Так, доля указанных расходов в 2017 году в Барнауле составила 8,3%, а в Иркутске – 5,1%, Томске – 7,7%, Кемерово – 4,5% (рисунок 1).

Дополнительными критериями оценки влияния местных расходов на уровень качества жизни населения г. Барнаула служат сравнительные дан-

ные по другим городам региона, к которым относятся и удельные показатели расходов бюджета в расчете на душу населения.

Сравнительный анализ показателей бюджета с другими городами региона показывает, как значительное отставание Барнаула по общей величине расходов на одного жителя, так и относительно высокий темп роста – 2 место из 4-х городов за 2015 – 2017 гг. (таблица 4).

На рисунке 2 представлена структура расходов городов СФО за 2017 год.

В абсолютном выражении расходы на душу населения по всем основным разделам, кроме национальной экономики (3729,2 руб. на чел.), являются самыми низкими среди рассматриваемых городов. В то же время, сравнивая расходы бюджетов городов СФО в разрезе функциональной классификации, важно отметить, что в Барнауле удельный вес расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» – 8,3%, в Иркутске – 5,1%,



Рисунок 1. Структура расходов бюджетов городов СФО за 2017 год, %

Примечание: составлено автором по данным [9, 10, 11, 13]

Таблица 4

Динамика расходов бюджетов городов СФО в расчете на душу населения за 2015-2017 гг., руб./чел.

Город СФО	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Темп изменения, %		
				2016/2015	2017/2016	2017/2015
Томск	21184,8	23850,2	24912,3	112,6	104,5	117,6
Иркутск	22206,3	25089,4	27792,8	113,0	110,8	125,2
Кемерово	35098,6	32443,7	36079,8	92,4	111,2	102,8
Барнаул	14359,4	14829,8	17029,7	103,3	114,8	118,6

Примечание: составлено автором по данным [9, 10, 11, 13, 14]

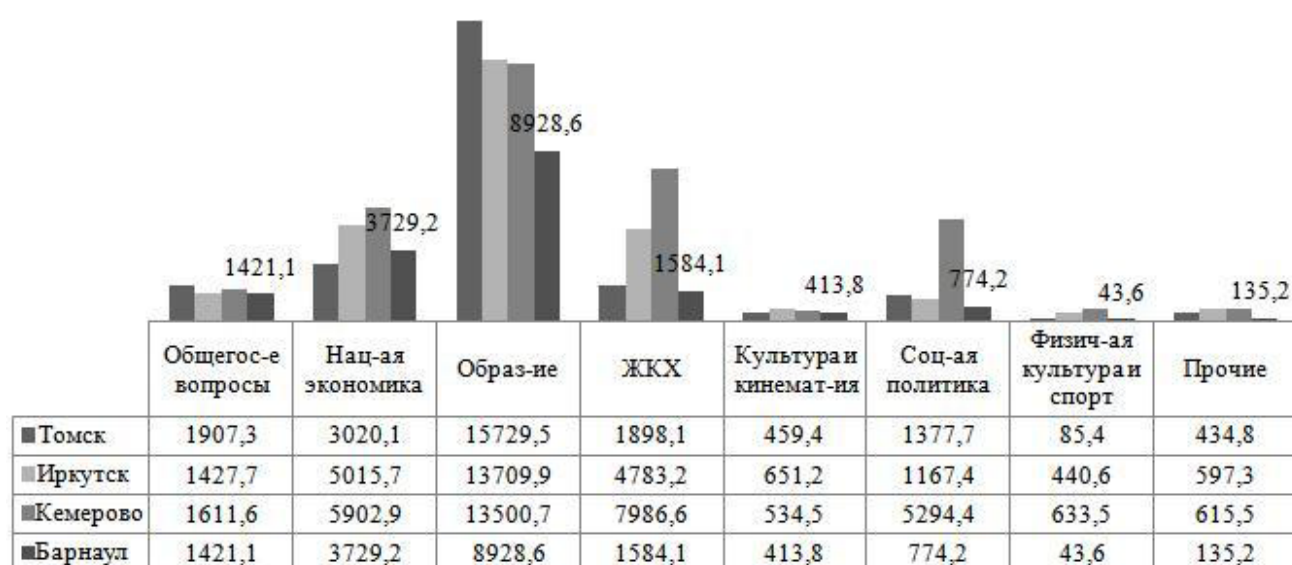


Рисунок 2. Структура расходов бюджетов городов СФО в расчете на душу населения за 2017 год, руб./чел.

Томске – 7,7%, Кемерово – 4,5%. Расходы на душу населения в разрезе функциональной классификации по разделу «Общегосударственные вопросы» в Барнауле близки к расходам в Иркутске и Кемерово, но значительно отличаются по другим статьям не в лучшую сторону.

Необходимо констатировать, что во всех городах бюджетная обеспеченность выше, чем в Барнауле, как по общей сумме расходов, так и в разрезе основных направлений расходования бюджетных средств.

В настоящее время органами власти всех уровней особое внимание уделяется повышению открытости и прозрачности бюджетного процесса, доступности информации о бюджете гражданскому сообществу, возможности участвовать в определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств. В этой связи, в Алтайском крае несколько лет успешно реализуются проекты по инициативному бюджетированию (ИБ). Данная практика характерна для 47 субъектов РФ.

Инициативное бюджетирование – совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Особую роль инициативное бюджетирование играет при совместном финансировании выбранных проектов.

Механизм софинансирования позволяет привлечь дополнительно от 10% до 50% средств

частных лиц и муниципалитетов к субсидиям, выделенных из бюджета региона. Так, в Алтайском крае реализация проектов предусматривает привлечение до 700 тыс. руб. субсидий из краевого бюджета, от 10% до 25% плюс софинансирование за счет городского бюджета, от 5% до 15% плюс софинансирование за счет физических лиц, от 0 до 7% плюс за счет юридических лиц. Выгодоприобретателями по итогам Проекта поддержки местных инициатив в Алтайском крае в 2017 году стали более 85 тысяч человек. В 2017 году Барнаул вошел в число участников проекта по поддержке местных инициатив с предложением устройства спортивной площадки на школьном стадионе в селе Гоньба Ленинского района. Общая стоимость проекта составила 1 млн руб. из них: 530 тыс. руб. – финансирование краевого бюджета, 250 тыс. руб. – финансирование городского бюджета, 150 тыс. руб. – средства жителей, 70 тыс. руб. – средства предпринимателей. Еще одним преимуществом этого проекта стало личное участие жителей, которые проводили субботники на территории стадиона, косили траву, вывозили мусор, вырубали поросль и старые деревья. В этот процесс было активно вовлечено предпринимательское сообщество.

Если непосредственными результатами реализации ИБ считать построенные или отремонтированные объекты инфраструктуры, то ряд сопутствующих при реализации проектов ИБ результатов можно назвать *экономическими эффектами*. Среди них важно выделить: снижение стоимости проектов и повышение эффективности

расходования бюджетных средств; повышение качества выполняемых работ (благодаря общественному контролю); повышение сохранности реализованных проектов; привлечение дополнительного финансирования.

В отличие от обычных инвестиционных проектов в ходе ИБ также появляются дополнительные *социальные эффекты*: определение и решение наиболее острых социальных проблем поселений; снижение противоречий между населением и властью; повышение уровня доверия через конструктивный диалог между гражданами и муниципалитетами; снижение иждивенческих настроений со стороны жителей, и активизация их участия в местном развитии. Участвуя в делах поселений, граждане видят практический результат своих действий, начинают верить в возможность изменить жизнь вокруг себя [Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А., 2015, 2, с. 43].

Необходимо отметить, что Министерство финансов Алтайского края и Комитет по финансам, налоговой и кредитной политике г. Барнаула на высоком уровне проводят политику по размещению открытых данных. Официальный сайт Комитета по финансам постоянно наполняется новыми материалами, интересующих социум, в том числе информацией по ЦП и ИБ. Несмотря на положительные сдвиги, достигнутые в части управления муниципальными финансами, реформирование бюджетного процесса будет продолжено. При этом важно не только способствовать превращению всех видов бюджетных расходов в ЦП, сколько сконцентрировать усилия на устранении недостатков системы ЦП, что позволит добиться повышения результативности и эффективности использования бюджетных средств [Баранова И.В., Пирогова Т.В., Фадейкина Н.В., 2013, 2, с. 212].

Кроме того, во исполнение поручений Президента РФ и Министерства финансов РФ уже несколько лет на официальном сайте города размещается спутник решения о бюджете города – это Бюджет для граждан, что позволяет населению – неподготовленным пользователям, получить достоверную информацию о бюджете и результатах

его исполнения в полном объеме и в доступной форме.

Заключение

В заключении следует отметить, что в г. Барнауле органами местного самоуправления реализован ряд мероприятий в области повышения качества муниципального управления расходами (ИБ, МЦП, Бюджет для граждан) и развития гражданского общества, как участника бюджетного процесса. Участие населения в бюджетном процессе, начиная от публичных слушаний по бюджету и инициировании проектов и заканчивая общественным контролем, обеспечивает реализацию приоритетных для общества проектов, прозрачность бюджетных решений, экономию бюджетных средств, контроль за подрядчиками, бережную эксплуатацию созданных объектов, рост налоговых поступлений. В то же время, остаётся нерешённой проблема недостаточности бюджетных средств для социальных программ и оптимальность их расходования при разных масштабах муниципальных бюджетов.

Существующие методики оценки эффективности муниципальных программ основаны на сравнении плановых (которые устанавливаются самими исполнителями) и фактических показателей, которые, в свою очередь, сильно зависят от произошедших за период корректировок бюджетов. Это ведёт к конфликту интересов между потребителями муниципальных услуг и муниципальным менеджментом, который больше заинтересован в исполнении уже принятых программ, чем в доработке и корректировке действующих решений. Постоянное изменение текущей ситуации приводит к необходимости перекалывания ответственности между исполнителями и соисполнителями, размыванию самой ответственности, росту трудоёмкости и снижению эффективности утверждённых проектов. В этой связи, повышение эффективности и оптимальности муниципальных расходов возможно при наличии значительных резервных фондов, которые сегодня либо незначительны, либо отсутствуют вообще.

Список литературы

1. Афанасьев Р. Оценка эффективности расходов субъектов РФ в рамках государственных программ / Р. Афанасьев // Экономическая политика. 2015. № 6. С. 99-108.
2. Баранова И.В., Пирогова Т.В., Фадейкина Н.В. Оценка эффективности реализации целевых программ: концептуальные основы и организационно-методическое обе-

References

1. Afanasyev R. evaluation of the effectiveness of the RF subjects' expenditures in the framework of state programs / R. Afanasyev // Economic policy. 2015. No. 6. P. 99-108.
2. Baranova I.V., Pirogova T.V., Fadeikina N.V. Evaluation of the effectiveness of the implementation of targeted programs: conceptual framework and organizational and methodological

- спечение / под общей редакцией д-ра экон. наук, профессора Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД, 2013. 315 с.
3. Баранова И.В., Пирогова Т.В. Целевые программы как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат. Новосибирск: САФБД, 2009. 210 с.
 4. Бобков В.Н., Гулюгина А.А., Зленко Е.Г., Одинцова Е.В. Сравнительные характеристики индикаторов качества и уровня жизни в российских регионах: субъекты, федеральные округа, Арктика // Уровень жизни населения регионов России. 2017. № 1(203). С. 50–64.
 5. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Власть. 2015. №12. С.42–46.
 6. Доклад главы администрации города Барнаул о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа – города Барнаул Алтайского края за 2017 год и планируемых значениях на 3-летний период [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://barnaul.org/strategy/otchyot_ob_eeffektivnosti_dejatel/2017/, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 15.05.2018).
 7. Об утверждении Порядка и методики оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города: постановление администрации города Барнаул от 3 октября 2012 г. № 2776 [Электронный ресурс] // Консультант плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 10.05.2018).
 8. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ: постановление администрации г. Барнаул от 3 апреля 2014 г. № 635 [Электронный ресурс] // Консультант плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 10.05.2018).
 9. Официальный портал города Иркутска. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admirk.ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 12.06.2018).
 10. Официальный портал МО «город Томск». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admin.tomsk.ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 12.06.2018).
 11. Официальный сайт администрации города Кемерово. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.kemerovo.ru/officialnye_dokumenty/, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 12.06.2018).
 12. Пирогова Т.В. Влияние результатов независимой экспертизы местного бюджета на эффективность бюджетной политики (на примере г. Новосибирска): дис. канд. экон. наук. Новосибирск, 2006. 177 с.
 13. Решения о бюджете/ об исполнении бюджета Барнаульской городской Думы [Электронный ресурс] // Барнаульская городская Дума. – Режим доступа: <http://barnaul.org/pravorportal/portal/mpa/duma/>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 15.05.2018).
 14. Федеральная служба статистики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – (Дата обращения 12.06.2018).
 15. Zimmerman H. Municipal finance: the textbook / tr. from German. M.: Publishing house «Business and Service», 2003.
- support / under the General editorship of Dr. Econ. Sciences, Professor N.V. Fadeikina. – Novosibirsk: SAFRI, 2013. 315 p.
3. Baranova I.V., Pirogova T.V. Target programs as a tool of budgeting, oriented to result. Novosibirsk: SAFRI, 2009. 210 p.
 4. Bobkov V.N., Gulyugina A.A., Zlenko E.G., Odintsova E.V. Comparative characteristics of indicators of quality and standard of living in the Russian regions: subjects, Federal districts, Arctic // the Standard of living of the population of the regions of Russia. – 2017. – № 1(203). – С. 50-64.
 5. Vagin V.V., Gavrilova N.V. Shapovalova N.A. Practice of initiative budgeting in the activities of municipal authorities / V.V. Vagin, N.V. Gavrilova, N.A. Shapovalova // Power. - 2015. - No. 12. - P. 42-46.
 6. Report of the head of the administration of the city of Barnaul on the achieved values of indicators for assessing the effectiveness of the local authorities of the city district – the city of Barnaul of the Altai territory for 2017 and the planned values for the 3-year period [electronic resource]. - Access mode: http://barnaul.org/strategy/otchyot_ob_eeffektivnosti_dejatel/2017/, free. The title. from the screen. - (Date of application 15.05.2018).
 7. About the statement of the Order and a technique of an assessment of quality of financial management of the main managers of means of the budget of the city: the resolution of administration of the city of Barnaul of October 3, 2012 No. 2776 [electronic resource] // Consultant plus. - Access mode: <http://www.consultant.ru/online>, free. The title. from the screen. - (Date of application 10.05.2018).
 8. About the statement of the Order of development, implementation and efficiency assessment of municipal programs: the resolution of administration of Barnaul of April 3, 2014 No. 635 [Electronic resource] // Consultant plus. - Access mode: <http://www.consultant.ru/online>, free. The title. from the screen. - (Date of application 10.05.2018).
 9. The official portal of the city of Irkutsk. [Electronic resource.] - Mode of access: <http://www.admirk.ru/>, free. The title. from the screen. - (Date of application 12.06.2018).
 10. Official portal of the municipality "city of Tomsk". [Electronic resource.] - Access mode: <http://www.admin.tomsk.ru/>, free. The title. from the screen. - (Date of application 12.06.2018).
 11. Official site of Kemerovo city administration. [Electronic resource.] - Access mode: https://www.kemerovo.ru/officialnye_dokumenty/, free. The title. from the screen. - (Date of application 12.06.2018).
 12. Pirogova T.V. Influence of the results of independent examination of the local budget on the efficiency of budget policy (on the example of Novosibirsk): dis. kand. Econ. sciences'. Novosibirsk, 2006. - 177 p.
 13. Decisions on the budget / on the budget execution of the Barnaul city Duma [electronic resource] // Barnaul city Duma. - Access mode: <http://barnaul.org/pravorportal/portal/mpa/duma/>, free. The title. from the screen. - (Date of application 15.05.2018).
 14. The Federal statistics service. [Electronic resource.] - Access mode: <http://www.gks.ru/>, free. The title. from the screen. - (Date of application 12.06.2018).
 15. Zimmerman H. Municipal finance: the textbook / tr. from German. M.: Publishing house «Business and Service», 2003.