

На правах рукописи

*Святчихин*

Святчихин Сергей Валентинович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ОСНОВЕ  
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ**

Специальность: 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Екатеринбург – 2017

Диссертационная работа выполнена в Пермском филиале Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института экономики Уральского отделения Российской академии наук

Научный  
руководитель:

**Шеломенцев Андрей Геннадьевич**  
доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты:

**Яруллин Рауль Рафаэлович**  
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов и налогообложения Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет», г. Уфа

**Истомина Наталья Александровна**  
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный экономический университет», г. Екатеринбург

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Оренбургский государственный университет», г. Оренбург

Защита диссертации состоится «23» мая 2017 г. в 12.30 часов на заседании диссертационного совета Д 004.022.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института экономики Уральского отделения РАН по адресу: 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института экономики Уральского отделения РАН ([www.uies.ru](http://www.uies.ru)).

Объявление о защите и автореферат диссертации размещены на официальном сайте ВАК при Министерстве образования и науки РФ ([www.vak.ed.gov.ru](http://www.vak.ed.gov.ru)).

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2017 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор экономических наук



С.В. Дорошенко

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Решение задачи повышения эффективности принимаемых решений в сфере общественного сектора в результате поэтапного проведения в России бюджетной и административной реформ, развития местного самоуправления, государственной и муниципальной службы, а также последующего внедрения стратегического планирования обусловило трансформацию бюджетного регулирования на основе программно-целевого подхода.

На современном этапе развития в Российской Федерации бюджетное программирование предполагает разработку и исполнение программных бюджетов на основе государственных и муниципальных программ. Однако отечественная практика внедрения программного бюджетирования свидетельствует о незавершённости указанного процесса. Так, согласно авторской выборке в крупнейших муниципальных образованиях России в зависимости от степени внедрения программного бюджетирования распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам составляет от 0 % до 99 % расходов местных бюджетов.

В дополнение первый опыт использования программного бюджета показал, что внедрение новых подходов к управлению общественными финансами не привело к значимым положительным последствиям. Во-первых, это объясняется недостаточной согласованностью процессов целеполагания, программирования и бюджетирования в системе стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Во-вторых, в последние годы международными финансовыми организациями расширение участия общественности признано в качестве ключевого направления совершенствования бюджетного процесса. Однако в России привлечение граждан к участию в управлении общественными финансами на долгосрочный период в условиях квазиконкурентной среды не получило достаточного развития. Так, по данным Международного Бюджетного Партнерства в 2015 году индекс открытости бюджета в России достиг 74 баллов, в то время как показатель участия общественности в бюджетном процессе составил лишь 25 баллов из 100.

Таким образом, учёт интересов общественности, органов государственной власти и местного самоуправления определяет необходимость интеграции процессов целеполагания, программирования, бюджетирования и их оценки, а также включения широкого спектра административных, инициативных и квазиконкурентных инструментов в составе организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

Все вышесказанное обуславливает актуальность и высокую практическую значимость выбранной темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблемы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия находятся на пересечении различных областей знаний, в том числе бюджетного регулирования и программирования, бюджетирования и квазирынков в общественном секторе, оценивания политик и программ.

Теоретико-методологические основы бюджетного регулирования социальных и экономических процессов подробно исследовались как в зарубежной, так и в отечественной экономической литературе. Так, проблемы бюджетного регулирования социально-экономического развития изучались в работах С.А. Зиринова, А.М. Година, В.П. Горегляда, В.П. Иваницкого, Г.А. Ковалевой, Р.А. Масгрейва, Э.В. Пешиной, И.В. Подпориной, Н.А. Попковой, Д.П. Пупенко, О. И. Тишутинной, Ю.Г. Швецова и др. Основы программно-целевого подхода рассматривались в научных трудах И.О. Боткина, Л.А. Велихова, А.Г. Гранберга, Б.Н. Кузыка, В.И. Кушлина, Ю.Г. Лавриковой, А.М. Морозова, В.Н. Лексина, Р.Н. МакКина, Д. Новика, О.С. Пчелинцева, Б.А. Райзберга, Н.П. Федоренко, А.Г. Шеломенцева, Ю.В. Яковца и др. Различные аспекты бюджетного регулирования на основе программно-целевого подхода (финансового или бюджетного программирования), исследовали многие учёные, в том числе: Р. Аллен, М.Л. Васюнина, В.А. Виноградов, В.П. Глушков, Ш.Б. Джонмамадов, А.А. Доманицкий, А.Г. Дудкин, С.Г. Евсюков, У.Р. Истерли, Н.С. Крылова, В.И. Кузнецов, А.В. Кулик, М.Г. Мутанов, Ф.А. Панфилов, Ю.М. Осипов, Н.Ю. Пилюгина, В.Л. Плескач, Г.П. Солжос, А.А. Струченевский, Д. Томмасы, Е.В. Устюжанина, В.Н. Шенаев и др.

Авторские исследования в области бюджетирования, ориентированного на результат, и программного бюджетирования опираются на труды М.П. Афанасьева, Н.А. Бегчина, А.А. Беленчук, Дж. Буркхеда, П.Г. Джойса, Е.И. Добролюбовой, С.М. Дробышевского, Дж.М. Кима, В.В. Климанова, А.М. Лаврова, А.В. Лукьяновой, П.А. Минакир А.А. Михайловой, В.С. Назарова, Г.Б. Поляка, Е.В. Пономаренко, М. Робинсона, И.А. Рождественской, И.Н. Рыковой, И.А. Соколова, И.В. Стародубровской, В.Л. Тамбовцева, Т.В. Тищенко, А.А. Хрусталева, Н.Н. Шаш, А. Шика, В.Н. Южакова, О.К. Ястребовой и др. Проблемы самообложения граждан, бюджетирования на основе общественного участия, государственно-частного и муниципального частного партнерства нашли отражение в работах Д. Аллегретти, Ю.В. Белоусова, Э.Н. Берендтса, В.С. Бочко, В.В. Вагина, Б. Вамплера, В.Г. Варнавского, С.Ю. Витте, Н.В. Гавриловой, И. Каббанс, А.Н. Пыткина, А. Рёке, И. Сентоме, С.Н. Сильвестрова, Г.Я. Сокольникова, А.И. Татаркина, В.Н. Твердохлебова, М. Фридмана, К. Херцберга, Н.А. Шаповаловой и др.

Теоретические и практические аспекты квазирынков и конкуренции в сфере общественного сектора освещались в трудах М. Барбера, О.В. Богачевой, Ле Гранда, Э. Даунса, Дж.В. Дугласа, Н.А. Истоминой, А.С. Калгина, М.Г. Колосницыной, М.А. Корытцева, Дж.А. Крауса, Л. фон Мизеса, У.А. Нисканена, Э. Рота, Л.И. Якобсона и др.

Исследованию вопросов увязки программирования, бюджетирования и включения инициативных и квазирыночных инструментов в составе организационных и финансовых механизмов бюджетного программирования посвящены труды А.Г. Атаевой, А.А. Баранникова, А.И. Золотько, Е.А. Качановой, М.Д. Клениковой, Б.Р. Красницкого, В.В. Левиной, В.А. Овчинникова, Н.В. Одинцова, З.Э. Сабировой, А.А. Синкиной, С.П. Солянниковой, И.А. Тажитдинова, И.В. Терентьевой, Е.Л. Харитоновой, А.В. Черкасова и др.

Изучение теории и практики оценивания политик и программ рассматривались в работах И.В. Барановой, Л.Р. Баевой, Л.М.-Б. Богатыревой, К.Х. Вейс,

Д.В. Визгалова, Х. Вольмана, М.Ю. Гинзбург, Д.О. Дермана, Г.С. Копыченко, Т.В. Макаровой, М.А. Моисеенко, К.Е. Ньюкамер, А.Н. Попова, Н.В. Собчук, Н.Л. Ханашвили, Г.П. Хатри, Дж.С. Холи, Д.Б. Цыганкова, Ю.Ю. Чалой, М.В. Чуракова, Е.А. Шакиной, С.Н. Шевердяева, Т.П. Ярошенко и др.

Указанные авторы внесли значимый вклад в разработку проблематики совершенствования организационно-финансового механизма бюджетного программирования путём развития теоретико-методологических и методических подходов к бюджетному регулированию и программированию, бюджетированию и квазирынкам в общественном секторе, оцениванию политик и программ. Несмотря на достижения в решении широкого круга рассматриваемых проблем, в настоящее время актуальные вопросы привлечения общественности на уровне местного самоуправления к участию в бюджетном программировании в долгосрочной перспективе в условиях квазиконкурентной среды на основе современных подходов, механизмов и методического инструментария изучены недостаточно и требуют углублённых научно-практических исследований.

Все вышеизложенное обусловило выбор объекта, предмета, а также постановку цели и задач диссертационного исследования.

**Объектом исследования** является стратегическое бюджетное программирование муниципальных образований.

**Предмет исследования** – организационно-финансовые отношения в сфере стратегического бюджетного программирования муниципальных образований с участием общественности.

**Цель диссертационного исследования** состоит в развитии теоретико-методологического подхода и разработке методического обеспечения формирования организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

Для достижения цели исследования решены следующие **задачи**:

1) обосновать теоретико-методологический подход к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия;

2) предложить организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия;

3) разработать методику квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

**Область исследования** соответствует п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств», п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов», п. 2.29. «Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самоуправления» паспорта специальности ВАК РФ по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретической и методологической основой исследования** выступают положения теорий бюджетного регулирования и программирования, бюджетирования и квазирынков в общественном секторе, оценивания политик и про-

грамм, а также подходы к формированию механизмов бюджетного программирования и оценке их эффективности.

**Методы исследования.** Для достижения цели и решения задач использован комплекс методов, взаимно дополняющих друг друга. При обосновании теоретико-методологического подхода к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия использованы методы систематизации данных, ретроспективный, логико-структурный и причинно-следственный анализ и синтез. При разработке предложенного автором механизма и методики квазиконкурентной оценки его эффективности применялись интеграционный и процессный подходы, методы группировки и классификации, декомпозиции, сравнительно-аналитического и системного анализа, графического моделирования. Апробация разработанной методики опирается на использование эмпирических методов: контент-анализа, экономико-статистического, институционального и компаративного анализа.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили:

– международные стандарты и правила в области фискальной прозрачности Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), Международного валютного фонда (IMF), Организации экономического сотрудничества и развития (OECD);

– законы, подзаконные акты и методические документы, регламентирующие вопросы организации программного и инициативного бюджетирования; самообложения граждан; государственно-частного и муниципально-частного партнёрства; разработки и реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ; функционирования органов местного самоуправления; мониторинга качества финансового менеджмента; оценки регулирующего воздействия; информационной прозрачности; общественного контроля.

**Информационную базу исследования** составили:

– официальные данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Росказначейства, Федеральной службы государственной статистики РФ, контрольно-счетных органов местного самоуправления за 2014-2016 годы о состоянии местных бюджетов, развития бюджета для граждан, инициативного бюджетирования и государственно-частного партнерства;

– материалы Федерального портала бюджета для граждан (<http://budget.open.gov.ru>), Федерального портала инициативного бюджетирования ([www.budget4me.ru](http://www.budget4me.ru)) и интернет-сайтов органов местного самоуправления за 2014-2016 годы о практике стратегического бюджетного программирования муниципальных образований;

– результаты исследований Всемирного банка (The World Bank), Международного Бюджетного Партнерства (IBP), центров обучения по оценке и результатам (CLEAR), Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ), Корейского института общественных финансов (KIPF) в части оценки реформ по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, программного бюджетирования в зарубежных странах;

– научные исследования Аналитического центра при Правительстве РФ, Научно-исследовательского финансового института, Российской академии Народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов, Института реформирования общественных финансов, ЭККОНИС (ЭККОРИС-НЭИ), Фонда «Институт экономики города», Центра фискальной политики в части оценки отечественной практики стратегического программирования, программного и инициативного бюджетирования.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты проведенного автором в 2016 г. контент-анализа официальных сайтов органов местного самоуправления, содержащих информацию о качестве целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета в 13 крупнейших муниципальных образованиях России и в 6 муниципальных образованиях Пермского края.

### **Научные результаты, полученные лично автором, и их новизна:**

1. *Обоснован* теоретико-методологический подход к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, в том числе: *раскрыто* содержание стратегического бюджетного программирования муниципальных образований с точки зрения включения инициативных и квазиконкурентных инструментов; *отражено* общественное участие; *дополнены* принципы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие включённость местного сообщества, социальную значимость, квазиконкурентность программ, цикличность и комплексность оценки, встроенность внебюджетного финансирования, системную интеграцию; *определены* ценностные, институциональные, организационные, информационные и финансовые предпосылки адаптации организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие учёт особенностей функционирования местного самоуправления в современных условиях. Сформулированный подход придаёт стратегическую направленность организационно-финансовому механизму бюджетного программирования на основе учёта широкого круга интересов местного сообщества.

2. *Предложен* организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия, основными элементами которого являются: *стадии* целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки; административные, инициативные, квазиконкурентные *инструменты* и экономические *институты* стратегического взаимодействия общественности, органов государственной власти и местного самоуправления; правовые, организационные, информационные *связи*. Предложенный механизм *обеспечивает* повышение эффективности использования финансовых ресурсов за счёт подготовки и исполнения программного бюджета на основе распределения бюджетных и внебюджетных средств по муниципальным программам, а также квазиконкурентной оценки в целях социально-экономического развития территорий.

3. *Разработана* методика квазиконкурентной оценки эффективности орга-

низационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, *включающая: систему показателей* расчёта прямых эффектов по финансовым источникам; *алгоритм* оценки, в том числе качественный анализ элементов целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета, определение прямых и косвенных эффектов; *интерпретацию* результатов квазиконкурентной оценки; *способы* раскрытия информации и *формы* привлечения общественности на всех этапах оценки. Представленная методика *позволяет* выявить проблемы функционирования организационно-финансового механизма и предложить ключевые направления его развития на основе расширения общественного участия.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в обосновании теоретико-методологических положений и разработке методического обеспечения формирования организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия и квазиконкурентной оценки его эффективности, которые могут быть применены:

- органами государственной власти и местного самоуправления при разработке правовых актов и методических документов, регламентирующих вопросы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, и обоснования перспективных направлений повышения его эффективности;

- местным сообществом в процессе оценки эффективности организационно-финансового механизма бюджетного программирования муниципальных образований в долгосрочной перспективе и подготовки предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере;

- научно-исследовательскими организациями при разработке теоретико-методологических и методических подходов к стратегическому бюджетному программированию муниципальных образований;

- учреждениями высшего профессионального образования при подготовке учебных материалов по дисциплинам «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Оценка достоверности научных результатов исследования** подтверждаются применением общенаучных методов исследования, достаточным информационным обеспечением, полнотой анализа теоретических и практических разработок, эмпирическими данными.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе: «Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества» (Москва, 2014); «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (Новосибирск, 2014); «Наука XXI века: новый подход» (Санкт-Петербург, 2014); «Финансовая система России: тенденции и альтернативы развития» (Севастополь, 2016); «Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем» (Уфа, 2016).

Теоретические, методические и прикладные результаты исследования ис-



пользованы в научных разработках Института экономики УрО РАН и выполнены в соответствии с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук РАН «Факторы и механизмы экономического потенциала регионов с позиции социокультурного подхода».

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 20 научных работах общим объемом 33,8 п.л. (авторский вклад 25,4 п.л.), в том числе в 9 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертаций («Региональная экономика и управление: электронный научный журнал», «Финансы и кредит», «Финансовая аналитика: проблемы и решения» и др.).

**Структура и объем диссертации.** Структура и объем диссертации обусловлены поставленными целью, задачами и научной логикой исследования. Диссертация включает введение, три главы основного текста, заключение, библиографический список, состоящий из 586 наименований, 12 приложений, содержит 25 таблиц, 30 рисунков. Общий объем работы – 205 страниц.

*Во введении* обоснована актуальность темы исследования; определена степень разработанности проблемы; сформулированы объект, предмет, цель и задачи исследования; представлены основные результаты работы и их научная новизна; отражена практическая ценность основных положений и выводов.

*В первой главе* «Теоретико-методологические основы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия» рассмотрен программно-целевой подход к бюджетному регулированию муниципальных образований, изучены зарубежный и отечественный опыт бюджетного программирования в контексте реформ общественного сектора и раскрыты методологические положения стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

*Во второй главе* «Методическое обеспечение организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия» исследованы методические подходы к бюджетному программированию муниципальных образований, предложен организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия, представлена методика квазиконкурентной оценки его эффективности.

*В третьей главе* «Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований Пермского края на основе общественного участия» проведён анализ подходов к бюджетному программированию крупнейших муниципальных образований в России, показаны особенности бюджетного программирования муниципальных образований в Пермском крае, представлены результаты апробации квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования на основе общественного участия на примере муниципальных образований Пермского края.

*В заключении* сформулированы основные выводы и результаты диссертационного исследования.

*В приложениях* представлены вспомогательные материалы, демонстрирующие отдельные положения диссертационного исследования.

## II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

**1. Обоснован** теоретико-методологический подход к развитию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, в том числе: *раскрыто* содержание стратегического бюджетного программирования муниципальных образований с точки зрения включения инициативных и квазиконкурентных инструментов; *отражено* общественное участие; *дополнены* принципы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие включённость местного сообщества, социальную значимость, квазиконкуренцию программ, цикличность и комплексность оценки, встроенность внебюджетного финансирования, системную интеграцию; *определены* ценностные, институциональные, организационные, информационные и финансовые предпосылки адаптации организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, обеспечивающие учёт особенностей функционирования местного самоуправления в современных условиях. Сформулированный подход придаёт стратегическую направленность организационно-финансовому механизму бюджетного программирования на основе учёта широкого круга интересов местного сообщества.

Проведённые в первой главе диссертации анализ и обобщение научных публикаций, раскрывающих вопросы программно-целевого подхода к бюджетному регулированию муниципальных образований, а также зарубежного и отечественного опыта бюджетного программирования в контексте реформ общественного сектора, позволили сделать вывод о необходимости формирования стратегического бюджетного программирования муниципальных образований.

В диссертации подчёркивается, что бюджетное программирование предполагает использование бюджетных программ и программных бюджетов. При этом в результате анализа научной литературы, практики и нормативно-правовой базы автором отмечены специфические особенности бюджетных программ (с. 15-16 диссертации). В качестве признаков бюджетных программ, отражающих современные тенденции, выделены и обоснованы: *инициативность*, проявляющаяся в вовлечении общественности в процессы разработки, реализации и финансирования бюджетных программ; *конкурентность*, выражающая характер соперничества между ними в процессе конкурентной борьбы органов власти за финансовые ресурсы на реализацию программ не только из бюджетных, но и внебюджетных источников. В работе сделан вывод о необходимости совершенствования программного бюджета путём включения *внебюджетных программ*, разрабатываемых, реализуемых и финансируемых исключительно местным сообществом. Это повысит эффективность программного бюджета, в котором финансовые ресурсы распределяются как по бюджетным, так и внебюджетным программам.

На основе изучения эволюции форматов бюджета автором определены *процессы* целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки, обеспечивающие разработку, утверждение и исполнение программного бюджета (с.18-23). Вместе с тем в работе отмечено, что *программный бюджет* на

современном этапе выступает в качестве инструмента увязки распределения финансовых ресурсов бюджета между социально значимыми результатами и стратегическими приоритетами, конкуренции распорядителей бюджетных средств и участия общественности.

Обобщение и анализ теоретических подходов к финансовому и бюджетному программированию показали необходимость *интегрального подхода* к раскрытию его содержания с учётом *увязки процессов* целеполагания, программирования, бюджетирования и оценки, а также *включения* инициативных и квазиконкурентных *инструментов* (с. 24-26).

На основе изучения позиций отечественных и зарубежных учёных автором обосновано, что финансовое регулирование охватывает бюджетное регулирование, а бюджетное программирование включено в состав последнего. При этом сущность бюджетного программирования заключается в воздействии публично-правовых образований на меновую стоимость капитала в форме программных бюджетов в процессе распределения и обмена общественного воспроизводства для достижения целей социально-экономического развития. В работе выделены регулирующие и финансовые функции бюджетного программирования (с. 29-30).

В диссертации подчёркивается необходимость изыскания *альтернативных источников* финансирования муниципальных программ, что вызвано, с одной стороны, долгосрочным характером бюджетного программирования, с другой стороны, отсутствием достаточных доходов местных бюджетов для покрытия возрастающих расходов. Так, автором систематизированы *ключевые особенности* бюджетного программирования муниципальных образований: совместное участие органов местного самоуправления и местного сообщества; наличие совокупности различных типов муниципальных образований, обладающих особенностями их организации; использование специфических источников внебюджетного финансирования для решения вопросов местного значения. При этом сделан вывод, что отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления и местным сообществом должны носить *стратегический и интегративный характер*, предполагая их долгосрочное и совместное участие на компромиссной основе в процессе бюджетного программирования.

На основании вышеизложенного под *стратегическим бюджетным программированием муниципальных образований* автором понимается подсистема бюджетного регулирования социально-экономических процессов на уровне муниципальных образований, охватывающая стратегическую интегративную деятельность общественности, органов государственной власти и местного самоуправления по целеполаганию, программированию, бюджетированию и оценке (цикл) на основе комплекса административных, инициативных и квазиконкурентных инструментов и экономических институтов в целях социально-экономического развития муниципальных образований.

В диссертации обосновано, что стратегическое бюджетное программирование муниципальных образований необходимо рассматривать в контексте *общественного участия*, которое представляет собой форму средне- и долгосрочного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций и населения на взаимовыгодной

основе в процессе осуществления государственных полномочий и решения вопросов местного значения.

Проведённая в работе систематизация принципов бюджетной системы, стратегического планирования, программирования, эффективного и ответственного управления общественными финансами, финансового менеджмента в бюджетном процессе, бюджетирования, ориентированного на результат; бюджетного планирования, программного бюджетирования, оценки, местного самоуправления, государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, инициативного бюджетирования, общественного контроля (с. 226-230) позволила дополнить *принципы стратегического бюджетного программирования муниципальных образований*, такими как:

– *вовлеченность местного сообщества* предполагает включение в процесс стратегического бюджетного программирования всех заинтересованных сторон, в том числе и местного сообщества: бизнес-сообщества, общественных организаций и населения муниципальных образований, а также выстраивание отношений между ними на паритетной основе; проведение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления для оказания на них давления в целях надлежащего исполнения ими возложенных на полномочий;

– *социальная значимость* исходит из требования проводить оценку регулирующего воздействия не с позиции влияния на бизнес-сообщество, а на местное сообщество в целом;

– *квазиконкуренция программ* предполагает установление отношений соперничества между исполнителями муниципальных программ за привлечение финансовых ресурсов на их реализацию;

– *цикличность оценки* исходит из необходимости проведения квазиконкурентной оценки на всех этапах цикла стратегического бюджетного программирования муниципальных образований;

– *комплексность оценки* предполагает проведение административной оценки (оценки программирования и бюджетирования) и инициативной оценки (оценки регулирующего воздействия, оценки информационной прозрачности и общественный контроль), которые представляют собой целостную систему;

– *встроенность внебюджетного финансирования* исходит из необходимости полного включения всех источников местного самофинансирования на реализацию муниципальных программ: муниципально-частного партнёрства, средств самообложения граждан и инициативного бюджетирования;

– *системная интеграция* предполагает увязку процессов стратегического бюджетного программирования в целях формирования программного бюджета.

Изучение международного опыта в сферах стратегического программирования, программного бюджетирования, участия общественности в бюджетном процессе и квазиконкуренции в общественном секторе, а также отечественной практики бюджетного программирования (с. 35-61) позволило сделать вывод об отсутствии в России необходимых предпосылок *адаптации организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования на уровне муниципальных образований на основе общественного участия*, под которой автором понимается процесс включения инициативных и квазиконкурентных

инструментов в модель муниципального управления, направленный на обеспечение стратегического взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, населения, бизнес-сообщества и некоммерческих организаций.

В связи с этим автором определены ключевые *предпосылки адаптации* организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия.

*Ценностные предпосылки* предполагают формирование ценностей современного муниципального управления: традиционной бюрократии, нового государственного управления и нового общественного руководства, обеспечивающих функционирование не только административных, но и инициативных, и квазиконкурентных инструментов в процессе бюджетного программирования.

*Институциональные предпосылки* включают принятие нормативных и ненормативных правовых актов, регламентирующих вопросы участия общественности и квазиконкуренции муниципальных программ.

*Организационные предпосылки* подразумевают подготовку мероприятий, предполагающих повышение квалификации муниципальных служащих, создание административных регламентов и направленных на формирование условий деятельности органов местного самоуправления с учётом привлечения граждан к участию в бюджетном программировании в рамках квазиконкурентной среды.

*Информационные предпосылки* предполагают формирование информационно-аналитических баз бюджетного программирования на муниципальном уровне для обеспечения информационной открытости и прозрачности бюджетного программирования, а также координации между всеми заинтересованными сторонами в целях укрепления доверия к исполнителям муниципальных программ со стороны местного сообщества.

*Финансовые предпосылки* включают финансовое стимулирование перехода муниципальных образований на новый подход к стратегическому бюджетному программированию с учётом более широкого участия общественности.

Сформулированный автором теоретико-методологический подход придаёт стратегическую направленность организационно-финансовому механизму бюджетного программирования на основе учёта широкого круга интересов местного сообщества.

**2. Предложен организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия, основными элементами которого являются: *стадии* целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки; административные, инициативные, квазиконкурентные *инструменты* и экономические *институты* стратегического взаимодействия общественности, органов государственной власти и местного самоуправления; правовые, организационные, информационные *связи*. Предложенный механизм *обеспечивает* повышение эффективности использования финансовых ресурсов за счёт подготовки и исполнения программного бюджета на основе распределения бюджетных и внебюджетных средств по муниципальным программам, а также квазиконкурентной оценки в целях социально-экономического развития территорий.**

Проведённый автором анализ теории и практики включения общественности в бюджетный процесс показал, что *общественное участие* в процессе стратегического бюджетного программирования *направлено на* повышение социального доверия к органам местного самоуправления, обоснованности и эффективности распределения средств местного бюджета, обеспечение дополнительного финансирования муниципальных программ за счёт активизации источников местного самофинансирования, формирование квазиконкурентной среды, установление социально значимых приоритетов расходов и сокращение неэффективных расходов за счёт общественного контроля.

Между тем выполненная в диссертации систематизация организационных и финансовых механизмов в области общественного сектора муниципальных образований (с. 231-236) показала *отсутствие* механизмов, обеспечивающих системную увязку целеполагания, программирования, бюджетирования и оценки на основе общественного участия и квазиконкуренции муниципальных программ в системе стратегического планирования территорий.

В связи с этим автором предложен *организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия*, под которым понимается комплекс административных, инициативных и квазиконкурентных *инструментов* и экономических *институтов* стратегического взаимодействия общественности, органов государственной власти и местного самоуправления на основе правовых, организационных, информационных связей, обеспечивающих разработку и реализацию программного бюджета на основе муниципальных программ, финансируемых за счёт бюджетных и внебюджетных средств, в целях динамичного развития территорий в рамках целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки (Рис. 1). Предлагаемый механизм *опирается* на обобщение и анализ отечественной и зарубежной *практики* бюджетного программирования.

На основании изучения методических подходов к бюджетному программированию муниципальных образований был сделан вывод о необходимости включения в состав механизма процессов целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки, обусловленных функциями организации, целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования, бюджетирования, стимулирования, контроля и информационной функцией.

Процесс *целеполагания* предполагает увязку стратегического планирования и бюджетного процесса на основе определения долгосрочных целей муниципальных программ и ключевых параметров местных бюджетов. Для целеполагания автором обоснована необходимость разработки и реализации на уровне местного самоуправления не только документов стратегического планирования: *стратегии социально-экономического развития; плана мероприятий* по её реализации; *прогноза социально-экономического развития* на среднесрочный или долгосрочный период; *бюджетного прогноза* на долгосрочный период, но и *бюджетной стратегии* в целях определения направлений, целей и приоритетов долгосрочной бюджетной политики (с. 85-87).

Выполненный в диссертации анализ нормативно-правовой базы показал, что в качестве *институтов* целеполагания, программирования, бюджетирования



Рисунок 1 – Организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия

и квазиконкурентной оценки выступают законы, подзаконные акты и методические документы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Институты определяют порядок: разработки, государственной регистрации, корректировки, реализации, мониторинга, контроля и оценки эффективности реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ; организации бюджетного процесса, программного бюджетирования, государственно-частного и муниципально-частного партнерства, самообложения граждан, инициативного и экстра-бюджетирования; оценки регулирующего воздействия, обеспечения информационной открытости, общественного контроля; организации деятельности органов местного самоуправления.

В работе подчёркивается, что программирование, бюджетирование и оценка муниципальных программ в основном носят административный характер, а общественность задействована в исключительных случаях. Поэтому автором предлагается *разделить процессы на административные и инициативные компоненты* с целью обеспечения общественного участия.

*Процесс программирования* включает разработку и реализацию муниципальных программ, а также их оценку на этапах программного цикла. При этом программирование разделено на административное, предполагающее участие органов власти, и общественное, в котором представлено местное сообщество.

На основе изучения научной литературы в работе предложены организационные, экономические, контролирующие, экспертные, аналитические и квазиконкурентные *инструменты административного программирования* (С. 92-93). В частности, автором выделены инструменты защиты и развития квазиконкуренции муниципальных программ. К инструментам защиты, предполагающим применение институциональных мер воздействия на угрозы её ограничения, отнесены контроль деятельности исполнителей муниципальных программ в целях предупреждения и пресечения действий (бездействия), а также публикация информации о состоянии квазиконкурентной среды. В дополнение к этому в диссертации обоснована необходимость использования инструментов развития квазиконкуренции, направленных на расширение и совершенствования её применения, включая развитие нормативно-правового регулирования, в частности, путём закрепления и усиления ответственности за его нарушение, снижение барьеров, расширение общественного участия, формирование соответствующих общественных представлений.

В диссертации подчёркивается, что *направления административного программирования* определяется приоритетами социально-экономического развития РФ и субъектов РФ, условиями, факторами, потенциалом, а также приоритетами социально-экономического развития муниципального образования.

При этом автором определены *инструменты общественного программирования*: инициативное согласование; предварительные консультации; общественное обсуждение проектов муниципальных программ; их рассмотрение в представительных органах местного самоуправления; проведение независимой экспертизы проектов муниципальных программ и отчетов об их реализации; общественный контроль, а также размещение на официальных сайтах муниципальных образований сведений о муниципальных программах, ходе их реализации и оценке эффективности реализации.



В работе делается вывод, что *направления общественного программирования* определяются проблемами социально-экономического развития и вопросами местного значения муниципальных образований.

Процесс *бюджетирования* обеспечивает распределение бюджетных и внебюджетных средств по муниципальным программам. Автором бюджетирование разделено на административное, предполагающее распределение из бюджетных источников, и публичное – из внебюджетных источников (с. 97-102).

В диссертации определены *инструменты административного бюджетирования, включающие* установление приоритетов расходов, их пересмотр, перемещение расходов по программам, бюджетное финансирование, административную оценку и контроль, увязку финансирования и результатов.

При этом автор пришёл к выводу, что *источники и объёмы бюджетного финансирования* определяется направлениями административного программирования; расходными обязательствами муниципального образования; зачисляемыми безвозмездными поступлениями и классификацией расходов бюджетов.

В работе выделены *инструменты публичного бюджетирования, включающие* внебюджетное финансирование, инициативную оценку и общественный контроль. Между тем автором обосновано использование инструментов публичного бюджетирования для усиления давления на исполнителей муниципальных программ с целью повышения результативности и эффективности их деятельности, общественного доверия и участия в финансировании муниципальных программ, а также получения достоверной информации о результатах использования финансовых ресурсов в процессе реализации муниципальных программ.

В диссертации определены *источники и объёмы внебюджетного финансирования, обусловленные* направлениями общественного программирования и средствами, привлекаемыми в рамках самообложения граждан, муниципально-частного партнёрства и проектов инициативного бюджетирования.

*Процесс квазиконкурентной оценки* предполагает проведение административной и инициативной оценки, которые обладают особенностями с точки зрения состава участников и критериев оценки. Автором подчёркивается, что административная оценка включает оценку программирования и оценку бюджетирования, а инициативная оценка – оценку регулирующего воздействия, оценку информационной прозрачности и общественный контроль. Квазиконкурентная оценка предполагает определение уровня эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований. На базе сравнительной оценки осуществляются выбор муниципальных программ, реализация которых обеспечивается за счёт источников и объёмов квазиконкурентного финансирования.

В диссертации раскрыты правовые, организационные и информационные связи между процессами для их *системной интеграции* (с. 102-103). *Правовые связи* обеспечивают взаимную согласованность институтов на основе иерархии правовых актов. *Организационные связи* направлены на синхронизацию принятия управленческих решений на основе создания координационных комитетов в составе представителей различных ведомств, населения, бизнеса, общественных организаций и независимых экспертов. *Информационные связи* предполагают

формирование информационно-аналитической базы в целях эффективного управления информационными потоками.

Автор обосновывает, что процессы целеполагания, программирования, бюджетирования и квазиконкурентной оценки, интегрированные на основе правовых, организационных, информационных взаимосвязей, *обеспечивают* разработку и исполнение *программного бюджета*, посредством которого осуществляется бюджетное регулирование социально-экономического развития муниципальных образований в целях достижения стратегических результатов, на основании которых осуществляется корректировка процесса целеполагания.

В отличие от существующей практики, предполагающей административное воздействие на распорядителей бюджетных средств со стороны вышестоящих органов власти, разработанный механизм в целях эффективного управления общественными финансами опирается на использование конкуренции, создающей возможность включения в бюджетный процесс общественности, которая обеспечивает баланс интересов в муниципальных образованиях.

Предложенный в работе организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, опирающийся на участие общественности и квазиконкурентную оценку, позволит повысить эффективность расходов местных бюджетов.

**3. Разработана методика квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, включающая: систему показателей расчёта прямых эффектов по финансовым источникам; алгоритм оценки, в том числе качественный анализ элементов целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета, определение прямых и косвенных эффектов; интерпретацию результатов квазиконкурентной оценки; способы раскрытия информации и формы привлечения общественности на всех этапах оценки. Представленная методика позволяет выявить проблемы функционирования организационно-финансового механизма и предложить ключевые направления его развития на основе расширения общественного участия.**

На основе обобщения и анализа методических подходов и практики оценки стратегического бюджетного программирования муниципальных образований (с. 237-240) автором отмечено, что существующие подходы позволяют принимать недостаточно обоснованные решения по результатам оценки, а также не рассматривают оценку как фактор квазиконкуренции муниципальных программ. В связи с этим в диссертации обосновано, что внедрение предлагаемого автором механизма требует проведения квазиконкурентной оценки его эффективности. При этом в работе отмечается, что соответствующий методический инструментарий отсутствует в отечественной практике управления общественными финансами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Это, по мнению автора, является весьма существенным недостатком, поскольку квазиконкурентная оценка эффективности организационно-финансового механизма бюджетного программирования с участием общественности способствует достижению положительных преобразований в системе стратегического планирования территорий.

Опираясь на международные и отечественные исследования, в диссертации разработана *методика квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований*.

Автором подчёркивается, что в настоящее время основными участниками оценивания стратегического бюджетного программирования муниципальных образований являются различные ведомства, в то время как общественность представлена в недостаточной мере, что снижает эффективность принимаемых решений в сфере общественных финансов. В связи с этим в работе предлагается разделить оценку на административную, включающую оценку программирования и бюджетирования, и инициативную, в том числе оценку регулирующего воздействия, оценку информационной прозрачности и общественный контроль.

В диссертации обоснованы *методические положения* оценки (с. 104-105).

Область применения квазиконкурентной оценки заключается в обеспечении роста общественного доверия к органам местного самоуправления, повышения обоснованности и эффективности распределения средств местного бюджета по муниципальным программам; их дополнительного финансирования за счёт активизации источников местного самофинансирования.

Оценка проводится на основе *логической схемы* (Рис. 2).

*Алгоритм* квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования территорий включает пять взаимосвязанных этапов (с. 107-108). На *этапе целеполагания* определяются стратегические цели и задачи оценки. На *этапе планирования* разрабатывается план оценки; выявляются её участники; определяются критерии и показатели оценки; обосновывается выбор объектов, временного горизонта и методов оценки; определяются её исходные данные; формируется общедоступная база данных оценки. На *аналитическом этапе* проводятся качественный анализ объектов оценки; элементов целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета. На *организационном этапе* определяются мероприятия по результатам оценки; выявляются эффекты от их реализации; рассчитываются прямые эффекты; вырабатываются рекомендации по результатам оценки. При этом автором предлагается *система показателей* расчёта прямых эффектов по финансовым источникам (Табл. 1). На *отчётном этапе* формируется отчёт о результатах оценки и устанавливается обратная связь с местным сообществом.

Оценка предполагает раскрытие информации и участие общественности. *Способами раскрытия информации* выступают опубликование в установленных нормативных правовых актах в официальных печатных изданиях и электронных средствах массовой информации; предоставление в установленном порядке на основе официальных запросов заинтересованных лиц; размещение на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления и иных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; направление сведений о месте ее опубликования в установленный срок в органы государственной власти и местного самоуправления, контролирующим соблюдение стандартов раскрытия информации. *Формами привлечения общественности* являются порталы, платформы открытых данных, информационные приложения и сервисы, многофунк-

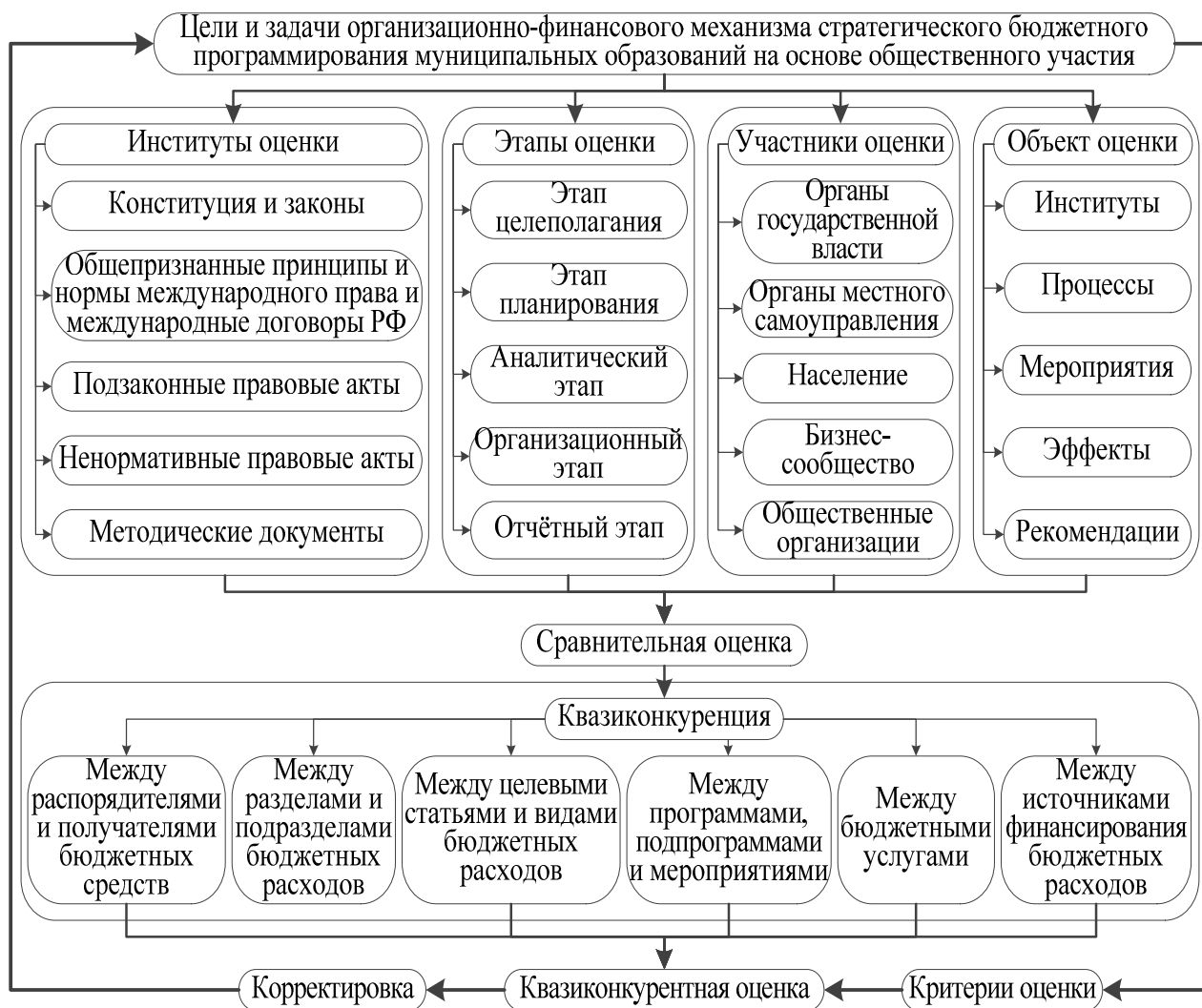


Рисунок 2 – Логическая схема квазиконкурентной оценки эффективности организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия

циональные центры обслуживания населения, порталы электронных муниципальных услуг, системы сбора жалоб и обращения граждан, краудсорсинг-проекты, онлайн-опросы, голосования и референдумы, встречи представителей правительства и общественности, общественные слушания и др.

Авторская методика позволяет обеспечить развитие организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования территорий.

Апробация авторских предложений проведена на примере 6 муниципальных образований Пермского края. На рисунке 3 представлена графическая иллюстрация изменения доли программных расходов в этих территориях в 2014-2015 гг.

По представленным на рисунке данным можно сделать вывод, что во всех территориях в 2015 году доля программных расходов местных бюджетов достигла уровня 90 %. При этом в Соликамском и Пермском городских округах и Чайковском муниципальном районе высокий уровень распределения бюджетных средств по муниципальным программам наблюдался в 2014 и 2015 гг., в то время как для Усольского, Уинского и Юрлинского муниципальных районов характерно значительное увеличение доли программных расходов местных бюджетов в 2015 году по сравнению с 2014 годом.

Таблица 1 – Система показателей расчёта прямых эффектов по финансовым источникам

Показатели	Формула расчёта показателей	Расшифровка
<b>Показатели прямых эффектов от реализации инициативного бюджетирования</b>		
1. Объём привлечённых средств населения от ИБ	$СН_{иб} = ВН_{иб} \times ЧН_{мо}$	где $СН_{иб}$ – привлечённые средства населения в ИБ; $ВН_{иб}$ – вклад населения в ИБ; $ЧН_{мо}$ – численность населения муниципального образования
2. Объём привлечённых средств бизнеса от ИБ	$СБ_{иб} = СКО_{иб} + СИП_{иб}$	где $СБ_{иб}$ – привлечённые средства бизнеса в ИБ; $СКО_{иб}$ – привлечённые средства коммерческих организаций в ИБ; $СИП_{иб}$ – привлечённые средства с индивидуальных предпринимателей в ИБ
3. Объём распределённых средств МБ от ИБ	$СМБ_{иб} = Р_{мб} \times \omega_{иб}$	где $СМБ_{иб}$ – распределённые средства МБ в ИБ; $Р_{мб}$ – расходы МБ; $\omega_{иб}$ – доля расходов МБ на финансирование ИБ
4. Объём привлечённых средств бюджета субъекта РФ на ИБ	$МСФ_{иб} = СН_{иб} + СБ_{иб}$ $СБС_{иб} = МСФ_{иб} \times k_{иб}$	где $МСФ_{иб}$ – местное самофинансирование ИБ; $СБС_{иб}$ – субсидии бюджета субъекта РФ на ИБ; $k_{иб}$ – коэффициент софинансирования ИБ
<b>Показатели прямых эффектов от реализации муниципально-частного партнерства</b>		
5. Объём привлечённых средств бизнеса от МЧП	$СБ_{мчп} = СКО_{мчп} + СИП_{мчп}$	где $СБ_{мчп}$ – привлечённые средства бизнеса в МЧП; $СКО_{мчп}$ – привлечённые средства коммерческих организаций в МЧП; $СИП_{мчп}$ – привлечённые средства с индивидуальных предпринимателей в МЧП
6. Объём полученных налоговых доходов МБ от МЧП	$НД_{мчп} = НДКО_{мчп} + НДИП_{мчп}$	где $НД_{мчп}$ – полученные налоговые доходы МБ в МЧП; $НДКО_{мчп}$ – полученные налоговые доходы МБ от коммерческих организаций в МЧП; $НДИП_{мчп}$ – полученные налоговые доходы МБ от индивидуальных предпринимателей в МЧП
7. Объём полученных доходов МБ от аренды муниципального имущества от МЧП	$ДА_{мчп} = ДАКО_{мчп} + ДАИП_{мчп}$	где $ДА_{мчп}$ – полученные доходы МБ от аренды в МЧП; $ДАКО_{мчп}$ – полученные доходы МБ от аренды коммерческими организациями в МЧП; $ДАИП_{мчп}$ – полученные доходы МБ от аренды индивидуальными предпринимателями в МЧП
<b>Показатели прямых эффектов от реализации права граждан на самообложение</b>		
8. Объём полученных доходов МБ от СГ	$СН_{сг} = ВН_{сг} \times ЧН_{мо}$	где $СН_{сг}$ – привлечённые средства с населения от СГ; $ВН_{сг}$ – вклад населения в СГ
9. Объём привлечённых субсидий бюджета субъекта РФ на СГ	$СБС_{сг} = СН_{сг} \times k_{сг}$	где $СБС_{сг}$ – субсидии бюджета субъекта РФ на СГ; $k_{сг}$ – коэффициент софинансирования СГ
<b>Показатели прямых эффектов от введения института общественного контроля</b>		
10. Объём неэффективных расходов МБ, сокращённых за счёт ОК	$СР_{ок} = НЭР_{мб} \times ВМ_{ок}$	где $СР_{ок}$ – неэффективные расходы, сокращённые за счёт ОК; $НЭР_{мб}$ – неэффективные расходы МБ; $ВМ_{ок}$ – вклад мероприятий общественного контроля в сокращение неэффективных расходов МБ

Условные обозначения: ИБ – инициативное бюджетирование; МЧП – муниципально-частное партнерство; СГ – самообложение граждан; ОК – общественный контроль; МБ – местный бюджет.

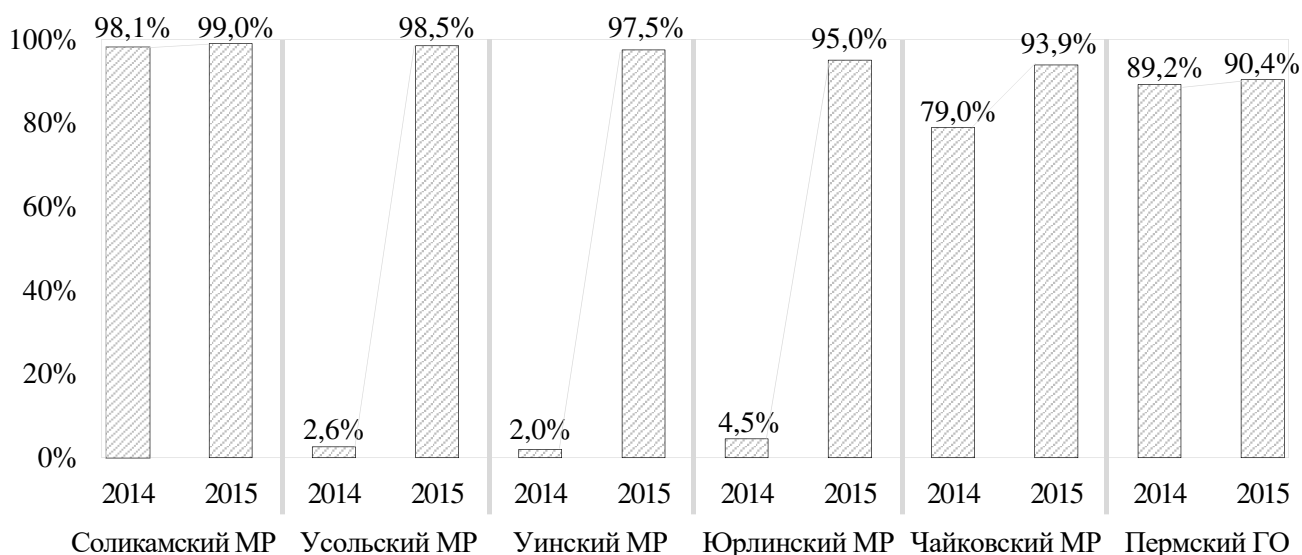


Рисунок 3 – Динамика удельного веса программных расходов местных бюджетов выбранных муниципальных образований Пермского края за 2014-2015 гг., в %

Источник: отчёты об исполнении местных бюджетов за 2014-2015 гг.

В целом, проведённый качественный анализ элементов целеполагания, программирования, бюджетирования, оценки и программного бюджета (с. 153-160) показал: во-первых, отсутствие в муниципальных образованиях *единого подхода к составу* указанных элементов; во-вторых, наличие в территориях не полной *регламентации и институтов целеполагания*; в-третьих, игнорирование на практике *новых тенденций, в частности более широкого участия* населения, бизнеса и некоммерческих организаций; в-четвёртых, необходимость *внедрения, совершенствования и раскрытия информации о результатах оценки* программирования, бюджетирования, регулирующего воздействия, информационной прозрачности и общественного контроля; в-пятых, отсутствие использования *ключевых инструментов программного бюджета*: внебюджетных программ; способов установления приоритетов расходов бюджета и стимулирования распорядителей бюджетных средств. Представленные результаты анализа не характерны лишь для территорий Пермского края. Как показано в диссертации, недостатки в рассматриваемой области присущи в целом для крупнейших муниципальных образований России, обладающих наибольшими финансовыми ресурсами (с. 251-258).

На основе проведённого анализа автором предложен перечень *мероприятий* по внедрению организационно-финансового механизма бюджетного программирования на основе общественного участия в муниципальных образованиях Пермского края для достижения прямых и косвенных эффектов (с. 161-162).

Реализация предложенных мероприятий позволила оценить в 2014-2015 гг. *прямой эффект* в виде дополнительного финансирования социально значимых муниципальных программ (Табл. 2, Табл. 3). Более подробная информация представлена в диссертации (с. 260-265).

В результате проведённой квазиконкурентной оценки выявлены *ключевые проблемы* и обоснованы *рекомендации* по совершенствованию организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе общественного участия (с. 165-167).

Таблица 2 – Расчёт прямых эффектов от реализации мероприятий по внедрению организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования на основе общественного участия в муниципальных образованиях Пермского края в 2014 году, в тыс. руб.

Источник финансового эффекта	Соликамский ГО	Усольский МР	Уинский МР	Юрлинский МР	Чайковский МР	Пермский ГО	Обоснование
<b>Повышение бюджетных доходов и обеспечение местного самофинансирования в рамках внедрения инициативного бюджетирования</b>							
Повышение бюджетных доходов за счёт субсидий субъекта РФ	69142	10155	7611	6419	75340	740630	Рассчитано автором на базе источников: Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред. В. В. Вагина. Сборник научных материалов к II Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 2. – М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2016. – 112 с.; База данных показателей муниципальных образований. URL: <a href="http://www.gks.ru/dbscripts/munst/">http://www.gks.ru/dbscripts/munst/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
Распределение расходов местных бюджетов на новой основе	26786	3934	2948	2487	29187	286919	
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств бизнеса	8127	1193	894	754	8855	87050	
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств населения	14374	2111	1582	1334	15663	153972	
<b>Повышение бюджетных доходов и обеспечение местного самофинансирования в рамках реализации муниципально-частного партнерства</b>							
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств бизнеса	–	–	–	–	60004	2421572	Рассчитано автором на базе источников: Центральная база статистических данных (ЦБСД). URL: <a href="http://cbsd.gks.ru/">http://cbsd.gks.ru/</a> (дата обращения: 19.12.2016); Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <a href="http://www.fedstat.ru/">http://www.fedstat.ru/</a> (дата обращения: 19.12.2016); База данных показателей муниципальных образований. URL: <a href="http://www.gks.ru/dbscripts/munst/">http://www.gks.ru/dbscripts/munst/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
Повышение бюджетных доходов за счёт налоговых доходов	–	–	–	–	–	12407	
Повышение бюджетных доходов за счёт доходов от передачи в аренду муниципального имущества	–	–	–	–	336	10478	
<b>Повышение бюджетных доходов в рамках активизации института самообложения граждан</b>							
Повышение доходов за счёт субсидий субъекта РФ	13697	2012	1508	1272	14925	146723	Рассчитано автором на базе источников: Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 № 188-п: по состоянию на 4 сентября 2015 г.
Повышение доходов за счёт средств самообложения граждан	2739	402	301	254	2985	29345	Рассчитано автором на базе источников: Отчет о сборе средств самообложения граждан и освоении бюджета Пермского края. URL: <a href="http://www.minter.permkrai.ru/activities/monitoring-of-means/">http://www.minter.permkrai.ru/activities/monitoring-of-means/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
<b>Сокращение неэффективных расходов за счёт общественного контроля</b>							
Сокращение неэффективных расходов за счёт общественного контроля	1292	–	455	–	2991	49182	Рассчитано автором на базе источников: отчеты о деятельности контрольно-счетных органов местного самоуправления.
<b>ИТОГО (абсолютное значение)</b>	<b>136158</b>	<b>19807</b>	<b>15299</b>	<b>12521</b>	<b>210286</b>	<b>3938278</b>	
<b>ИТОГО (к доходам/к расходам), %</b>	<b>6,3/6,6</b>	<b>4,8/5,0</b>	<b>4,3/4,2</b>	<b>2,8/2,9</b>	<b>15,6/11,0</b>	<b>16,6/17,7</b>	

Таблица 3 – Расчёт прямых эффектов от реализации мероприятий по внедрению организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования на основе общественного участия в муниципальных образованиях Пермского края в 2015 году, в тыс. руб.

Источник финансового эффекта	Соликамский ГО	Усольский МР	Уинский МР	Юрлинский МР	Чайковский МР	Пермский ГО	Обоснование
<b>Повышение бюджетных доходов и обеспечение местного самофинансирования в рамках внедрения инициативного бюджетирования</b>							
Повышение бюджетных доходов за счёт субсидий субъекта РФ	68916	10275	7668	6325	75622	747842	Рассчитано автором на базе источников: Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред. В. В. Вагина. Сборник научных материалов к II Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 2. – М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2016. – 112 с.; База данных показателей муниципальных образований. URL: <a href="http://www.gks.ru/dbscripts/munst/">http://www.gks.ru/dbscripts/munst/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
Распределение расходов местных бюджетов на новой основе	26698	3981	2971	2450	29296	289713	
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств бизнеса	8100	1208	901	743	8888	87898	
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств населения	14327	2136	1594	1315	15721	155471	
<b>Повышение бюджетных доходов и обеспечение местного самофинансирования в рамках реализации муниципально-частного партнерства</b>							
Обеспечение местного самофинансирования за счёт средств бизнеса	31335	–	112	–	66327	2781663	Рассчитано автором на базе источников: Центральная база статистических данных (ЦБСД). URL: <a href="http://cbsd.gks.ru/">http://cbsd.gks.ru/</a> (дата обращения: 19.12.2016); Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <a href="http://www.fedstat.ru/">http://www.fedstat.ru/</a> (дата обращения: 19.12.2016); База данных показателей муниципальных образований. URL: <a href="http://www.gks.ru/dbscripts/munst/">http://www.gks.ru/dbscripts/munst/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
Повышение бюджетных доходов за счёт налоговых доходов	10792	–	–	–	457	19160	
Повышение бюджетных доходов за счёт доходов от передачи в аренду муниципального имущества	661	–	138	–	333	8527	
<b>Повышение бюджетных доходов в рамках активизации института самообложения граждан</b>							
Повышение доходов за счёт субсидий субъекта РФ	63387	9451	7053	5817	69556	687854	Рассчитано автором на базе источников: Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 № 188-п: по состоянию на 4 сентября 2015 г.
Повышение доходов за счёт средств самообложения граждан	12677	1890	1411	1163	13911	137571	Рассчитано автором на базе источников: Отчет о сборе средств самообложения граждан и освоении бюджета Пермского края. URL: <a href="http://www.minter.permkrai.ru/activities/monitoring-of-means/">http://www.minter.permkrai.ru/activities/monitoring-of-means/</a> (дата обращения: 19.12.2016).
<b>Сокращение неэффективных расходов за счёт общественного контроля</b>							
Сокращение неэффективных расходов за счёт общественного контроля	2004	15	59	128	7571	60099	Рассчитано автором на базе источников: отчеты о деятельности контрольно-счетных органов местного самоуправления.
<b>ИТОГО (абсолютное значение)</b>	<b>238897</b>	<b>28956</b>	<b>21907</b>	<b>17943</b>	<b>287683</b>	<b>4975798</b>	
<b>ИТОГО (к доходам/к расходам), %</b>	<b>12,1/11,2</b>	<b>8,6/8,4</b>	<b>6,2/6,2</b>	<b>5,1/4,9</b>	<b>15,4/15,0</b>	<b>22,3/22,0</b>	



### III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования автором сформулированы следующие выводы, обобщающие полученные результаты.

Обоснованный в диссертации теоретико-методологический подход придаёт стратегическую направленность организационно-финансовому механизму бюджетного программирования на основе учёта широкого круга интересов местного сообщества. Результаты могут применяться научно-исследовательскими организациями при выполнении исследований и образовательными учреждениями при подготовке учебных материалов в сфере управления общественными финансами.

В работе предложен организационно-финансовый механизм стратегического бюджетного программирования муниципальных образований, опирающийся на участие местного сообщества и квазиконкурентную оценку, что позволит повысить эффективность расходов местных бюджетов. Авторские предложения могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при разработке правовых актов и методических документов.

Разработанная методика квазиконкурентной оценки эффективности механизма позволяет выявить проблемы в области стратегического бюджетного программирования на уровне местного самоуправления. Полученные результаты могут применяться органами власти в целях обоснования направлений развития организационно-финансового механизма стратегического бюджетного программирования муниципальных образований на основе расширения общественного участия.

В целом, реализация авторских предложений позволит повысить эффективность управления общественными финансами на уровне муниципальных образований для достижения стратегических целей и задач социально-экономического развития.

### IV. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

#### *Монографии:*

1. Сятчихин С.В., Шеломенцев А.Г. Бюджетное программирование в системе стратегического планирования муниципальных образований на основе общественного участия: монография / отв. ред. А.Г. Шеломенцев. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. – 288 с. (17,5 п.л., в т.ч. авт. – 14 п.л.).

2. Сятчихин С.В., Шахаев А.Н. Особенности развития межбюджетных отношений региона. Монография / А.Н. Шахаев, С.В. Сятчихин. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. – 140 с. (8,8 п.л., в т.ч. авт. – 5,2 п.л.).

#### *Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:*

3. Сятчихин С.В. Методические основы конкурентной оценки бюджетного программирования и финансирования муниципальных программ / С.В. Сятчихин // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2016. – № 4 (48). – С. 372-384 (0,58 п.л.).

4. Сятчихин С.В. Механизм управления местными бюджетами на основе социального партнерства / И.О. Боткин, А.Н. Пыткин, С.В. Сятчихин // Финансы и управление. – 2016. – № 4. – С. 25-35 (1,01 п.л., в т.ч. авт. – 0,34 п.л.).

5. Сятчихин С.В. Управление местными бюджетами на основе согласования финансовых интересов: теоретический аспект / С.В. Сятчихин // Финансы и кредит. – 2016. – № 7. – С. 15-26 (0,88 п.л.).

6. Сятчихин С.В. Методика оценки результативности управления местными бюджетами / С.В. Сятчихин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 1. – С. 35-46 (0,97 п.л.).

7. Сятчихин С.В. Налоговые потери местных бюджетов: понятие, классификация, механизм

снижения / А.Н. Пыткин, С.В. Сятчихин // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – 2016. – № 1. – С. 132-137 (0,26 п.л., авт. – 0,13 п.л.).

8. Сятчихин С.В. Социальный капитал как фактор саморазвития территорий / С.В. Сятчихин // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2015. – № 2-1. – С. 103-109 (0,73 п.л.).

9. Сятчихин С.В. Организационно-экономическая модель управления межбюджетными отношениями в условиях саморазвития территорий / С.В. Сятчихин // Российское предпринимательство. – 2014. – № 9 (255). – С. 95-100 (0,3 п.л.).

10. Сятчихин С.В. Концепция межбюджетных отношений в условиях саморазвития территорий / С.В. Сятчихин // Российское предпринимательство. – 2014. – № 8 (254). – С. 132-137 (0,27 п.л.).

11. Сятчихин С.В. Саморазвитие территорий: бюджетный аспект / С.В. Сятчихин // Российское предпринимательство. – 2014. – № 7 (253). – С. 65-68 (0,18 п.л.).

**Статьи в сборниках научных трудов и материалах конференций:**

12. Сятчихин С.В. Сущность бюджетного программирования и его место в системе стратегического планирования / А.Г. Шеломенцев, С.В. Сятчихин / Стратегическое и проектное управление: сб. науч. ст. / гл. ред. В. Г. Прудский; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2016. – Вып. VIII. – С. 296-301 (0,52 п.л., авт. – 0,26 п.л.).

13. Сятчихин С.В. Факторы перехода к бюджетному программированию муниципальных образований / А.Г. Шеломенцев, С.В. Сятчихин / Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: Материалы X Международной научно-практической internet-конференции. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. – С. 284-289 (0,32 п.л., авт. – 0,16 п.л.).

14. Сятчихин С.В. Конкурентные инструменты бюджетного программирования в системе стратегического планирования муниципальных образований / С.В. Сятчихин / Финансовая система России: тенденции и альтернативы развития. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, магистрантов и студентов (ФСР-2016) 9-11 ноября 2016 г.: Сборник научных трудов. – Севастополь: СевГУ, 2016. – С. 291-294 (0,25 п.л.).

15. Сятчихин С.В. Методы исследования межбюджетных отношений / С.В. Сятчихин // «Наука XXI века: новый подход»: материалы IX молодежной международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных 8-9 апреля 2014 года, г. Санкт-Петербург. – NorthCharleston, SC, USA: CreateSpace, 2014. – С. 114-118 (0,18 п.л.).

16. Сятчихин С.В. Принципы межбюджетных отношений / С.В. Сятчихин // Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества: материалы XI международной научно-практической конференции, г. Москва, 9-10 апреля 2014 г. / Науч.-инф. издат. центр «Институт стратегических исследований». – Москва: Изд-во «Спецкнига», 2014. – С. 227-231 (0,21 п.л.).

17. Сятчихин С.В. Межбюджетные отношения в России на современном этапе / С.В. Сятчихин // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: сборник материалов XXV Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Изд-во ЦРНС, 2014. – С. 47-51 (0,26 п.л.).

18. Сятчихин С.В. Социально-экономическое значение межбюджетных отношений в развитии муниципальных образований / С.В. Сятчихин // Моделирование в управлении организационно-экономическими системами: Материалы Семинаров с международным участием (Пермь, 21 марта 2013 г., 20 июня 2013 г., 07 ноября 2013 г.). Выпуск XII. – Екатеринбург: Издательство ФГБУН Института экономики УрО РАН, 2013. – С. 265-269 (0,18 п.л.).

19. Сятчихин С.В. Исследование социального капитала в территориях Пермского края / С.В. Сятчихин // Экономическая теория города: ключевые аспекты: Материалы Семинаров с международным участием (Пермь, 22 марта 2012 г., 21 июня 2012 г., 20 сентября 2012 г., 01 ноября 2012 г.). – Выпуск XI. – Екатеринбург: Изд-во ФГБУН Института экономики УрО РАН, 2012. – С. 299-303 (0,22 п.л.).

20. Сятчихин С.В. О некоторых аспектах межбюджетных отношений в Пермском регионе / С.В. Сятчихин, А.Н. Шахаев // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики региона (посвящается 40-летию Пермского филиала Института экономики УрО РАН): Сборник научных трудов. Выпуск XI. – Пермь: Издательство ООО «Полиграф Сити», 2011. – С. 237-242 (0,23 п.л., авт. – 0,12 п.л.).

Подписано в печать 22.03.2017 г.. Формат 60×84/16.

Бумага писчая. Печать ризограф. Усл. печ. л. 1,6. Тираж 120 экз. Заказ 20/10-1.