

*На правах рукописи*

Чалая Юлия Юрьевна

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА КАЧЕСТВА  
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ  
ФИНАНСАМИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат  
диссертации на соискание ученой  
степени кандидата экономических наук

Москва  
2012

Работа выполнена на кафедре «Финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент  
**Баятова Инна Марковна**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент  
**Демидов Александр Юрьевич,**  
Федеральное казначейство,  
заместитель руководителя

кандидат экономических наук, доцент  
**Токун Людмила Валентиновна,**  
ФГБОУ ВПО «Государственный  
университет управления»,  
доцент кафедры общественных финансов  
и кредитования

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный  
экономический университет (РИНХ)»**

Защита состоится «20» декабря 2012 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.02 на базе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49, ауд. 406, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49, комн. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «19» ноября 2012 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «19» ноября 2012 г. размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 505.001.02,  
к.э.н., доцент

Е.Е. Смирнова

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** В современных экономических условиях в ходе организации бюджетного процесса на муниципальном уровне необходимо обеспечить повышение качества управления муниципальными финансами. Система мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами способна обеспечить органы местного самоуправления необходимой информацией, служить мощным стимулом внедрения современных технологий управления бюджетным процессом, в том числе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

Президентом Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации не раз подчеркивалась необходимость внедрения комплексной системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, прежде всего, с целью эффективного планирования показателей местного бюджета и повышения результативности бюджетных расходов. Результаты мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами также могут служить основанием для принятия органами государственной власти решений о системе стимулов и поощрений органам местного самоуправления. Вместе с тем, в муниципальных образованиях при наличии предпосылок для проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами наблюдаются сложности при введении данного механизма.

**Степень разработанности проблемы.** Изучение проблемы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в научной, периодической литературе носит фрагментарный характер.

Методологические аспекты управления общественными финансами, применения инструментов управления, в том числе на муниципальном уровне, рассматривались в работах зарубежных авторов Р. Масгрейва, К. Морса, Р. Страйка, Хатри Гарри П.

В отечественной литературе, как правило, рассматриваются проблемы управления местными бюджетами, повышения эффективности бюджетных расходов, оценки состояния местных бюджетов в контексте межбюджетных отношений, мониторинга и оценки социально-экономического развития муниципального образования. Среди ученых и практиков, занимающихся данной проблематикой, следует отметить С.А. Ананенко, А.М. Бабича, А.С. Бараховского,

А.М. Лаврова, В.В. Климанова, Г.В. Курляндскую, Н.С. Максимова, Л.И. Пронину, В.М. Родионову, Б.М. Сабанти, В.В. Сидоренко, В.Г. Старовойтова, С.А. Карчевскую, В.Б. Христенко, А.В. Чернявского и других.

Недостаточно исследованными в отечественной и зарубежной экономической литературе остаются вопросы формирования комплексной системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, определения ее основных элементов и принципов организации, а также применения результатов мониторинга и оценки при принятии управленческих решений.

Необходимость проведения системных исследований при выборе направлений, показателей и применении результатов мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами определяет актуальность выбранного направления исследования и его цель.

**Цель диссертации** состоит в решении научной задачи развития методологии мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, формировании ее новых элементов.

**Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:**

- исследовать организационно-правовые основы управления муниципальными финансами, в том числе содержание процедур мониторинга и оценки;
- провести анализ действующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами на примере отдельных муниципальных образований;
- определить направления проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами;
- предложить и обосновать систему показателей и индикаторов мониторинга и оценки;
- разработать порядок формирования и применения результатов мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами при принятии управленческих решений.

**Объектом исследования** выступают элементы и процедуры управления муниципальными финансами.

**Предметом исследования** является методическое обеспечение системы

мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

**Методологические и теоретические основы исследования.** Методология диссертационной работы основана на общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, метод сравнительного и экспертного анализа. Результаты анализа фактического материала представлен в виде схем, таблиц.

Теоретической базой исследования явились теория муниципального управления, теоретические положения и научные принципы, разработанные ведущими специалистами в области управления муниципальными финансами.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили данные Росстата, законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, информация и результаты исследований, проводимых Министерством финансов Российской Федерации, публикации в периодических изданиях и сети Интернет в сфере мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Диссертация выполнена в соответствии с п. 2.25, п. 2.29 Паспорта специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Научная новизна** исследования заключается в развитии методического обеспечения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Новыми являются следующие научные результаты:

1. Предложена применительно к муниципальному управлению авторская трактовка содержания понятий «качество управления муниципальными финансами», «мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами» в развитие сложившихся в экономической науке определений терминов «качество управления финансами», «мониторинг», «оценка». Содержание понятий раскрыто в результате исследования организационно-правовых основ управления муниципальными финансами. Трактовка терминов «качество», «мониторинг», «оценка» применительно к управлению муниципальными финансами позволила обосновать разницу состава показателей, по которым предлагается осуществлять

мониторинг, и показателей, по которым предлагается осуществлять оценку качества управления муниципальными финансами.

2. Установлен перечень необходимых и достаточных условий реализации на муниципальном уровне принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами (финансовая, налогово-бюджетная прозрачность, стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и др.).

3. Определена методическая база для описания элементов и процедур, выбора направлений и показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами посредством анализа и выявления в федеральной и региональной правовой базе как обязательных требований, так и рекомендательных положений:

- о реализации органами местного самоуправления функции по проведению мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами и (или);
- о перечне и критериях оценки бюджетных показателей, отчеты о значениях которых представляются в федеральные органы государственной власти, орган государственной власти соответствующего субъекта РФ для проведения мониторинга и оценки состояния местных бюджетов, качества управления муниципальными финансами.

4. Систематизированы и классифицированы инструменты управления общественными финансами («технические» и «результатирующие», «обязательные» и «рекомендательные»). Определены законодательные требования и рекомендации по применению данных инструментов на муниципальном уровне, определена взаимосвязь между ними. Данные действия позволили обосновать целесообразность включения в предлагаемый перечень показателей мониторинга и оценки, которые отражают внедрение рассмотренных инструментов и результаты их применения.

5. Предложен состав и группировка показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами (показатели состояния муниципальных финансов, выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов, качества управления муниципальными финансами).

6. Предложены принципы формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами (целеполагания, измеримости используемых показателей, достаточности и др.), в том числе дана характеристика предлагаемых принципов. Принципы были сформулированы по результатам анализа действующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в отдельных муниципальных образованиях (городских округах городов Казань, Ярославль, Рязань).

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, формируют подходы и принципы построения системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы органами местного самоуправления при разработке и внедрении процедур мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Предложенные в диссертации алгоритмы и рекомендации сформированы в результате анализа федеральной, региональной правовой базы, содержащей указания о проведении мониторинга и оценки состояния местных бюджетов, анализа существующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в названных выше муниципальных образованиях.

Практическое значение имеют:

1. Рекомендации по формированию перечня показателей мониторинга и оценки, методике их расчета, определению источника информации для проведения расчета, периодичности проведения мониторинга и оценки, диапазонам возможных значений, удельному весу значимости показателей и их целевых ориентиров с обоснованием выбора критических значений.

2. Рекомендации по внесению изменений в законодательство для решения конфликта между задачей обеспечения конституционно гарантированной самостоятельностью органов местного самоуправления и задачей повышения качества управления муниципальными финансами.

3. Предложения по регламентации проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в зависимости от уровня

инициатора мониторинга и оценки (федеральные, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления) и поставленных целей и решаемых задач органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Направления и механизм применения результатов мониторинга и оценки как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Положения работы докладывались на обучающих семинарах для сотрудников органов местного самоуправления:

1. Семинар «Практические аспекты повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами», г. Москва, Организатор: Учебный центр «Бюджет», 21 июня 2012 г.;

2. Семинар «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами», г. Минеральные Воды, Организатор: Фонд «Институт экономики города», 26-27 апреля 2011 г.;

3. Семинар «Методы управления развитием муниципальных образований и актуальные вопросы реформирования бюджетной сети», г. Черкесск, Организатор: Фонд «Институт экономики города», 06-08 сентября 2010 г.;

4. Семинар «Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат. Методология выделения муниципальных услуг и работ. Формирование муниципального задания на предоставление муниципальных услуг (выполнение работ)», г. Надым, Организатор: Администрация Надымского района Ямало-Ненецкого автономного округа, 01-02 апреля 2010г.

Основные положения работы докладывались на следующих научных семинарах и конференциях:

Конференция «Современные проблемы экономической, финансовой и контрольной деятельности в муниципальных образованиях Сибири и Дальнего Востока». Тема доклада «Управление муниципальными активами», г. Новосибирск, Организатор: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, 16-17 июня 2011г.;

Совместное заседание секций «Финансисты субъектов Российской Федерации» и «Финансисты муниципальных образований» Сообщества



финансистов России. Тема доклада «Управление муниципальными активами: финансовыми и нефинансовыми ресурсами»: г. Анапа, Организатор: НП «Сообщество финансистов России», 14-16 октября 2010 г.;

Международная научно-практическая конференция «Экономика и управление: проблемы и решения». Тема доклада и публикации в сборнике статей «Муниципальные особенности проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами», г. Новосибирск, Организатор: Сибирская ассоциация консультантов, 21 ноября 2011 г.

Материалы диссертации используются в практической деятельности Фонда «Институт экономики города», в частности, при оказании услуг, выполнении работ для органов местного самоуправления в целях повышения качества муниципального управления.

По материалам исследования разработана система мониторинга и оценки социально-экономического развития города Рязани, которая включает в себя, в частности, предлагаемые в работе показатели мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, критерии оценки показателей качества управления муниципальными финансами, порядок применения результатов мониторинга и оценки.

Разработанный для Администрации городского округа города Рязань проект положения о проведении мониторинга показателей бюджетного планирования и исполнения бюджета и оценки качества управления муниципальными финансами позволил осуществить проектное внедрение системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами города Рязань, которое обеспечило прозрачность результатов управления муниципальными финансами. Разработанный порядок применения результатов данного мониторинга и оценки обеспечил повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами.

Основные выводы и положения диссертации используются в учебном процессе на кафедре «Финансы» Финансового университета при преподавании дисциплины «Государственные и муниципальные финансы».

**Публикации по теме исследования.** Основные результаты диссертации опубликованы в 6 работах общим объемом 3,88 п.л. (авторский объем - 2,88 п.л.).

Две работы общим объемом 1,52 п.л. (авторский объем - 0,72 п.л.) опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего 109 источников, и двух приложений. Текст диссертации изложен на 200 страницах, включает 10 таблиц и 2 рисунка.

## **II. Содержание и основные проблемы исследования**

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены три основные группы проблем.

**Первая группа проблем** связана с исследованием теоретических основ мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами. В этой связи в работе были:

- исследованы особенности управления муниципальными финансами в Российской Федерации;
- раскрыто содержание процедур мониторинга и оценки на всех этапах процессов управления;
- проведен анализ международного опыта проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, который является очень полезным для Российской Федерации, так как наша страна лишь совсем недавно стала вводить механизмы финансового управления в секторе муниципального управления.

Анализ особенностей управления муниципальными финансами (организация процесса управления муниципальными финансами, законодательные и иные ограничения, отражающиеся на управлении муниципальными финансами, состав объектов и субъектов управления муниципальными финансами) позволил сделать вывод о том, что все особенности управления муниципальными финансами характеризуются степенью самостоятельности (правовой и финансовой) органов местного самоуправления по формированию доходной базы и определению направлений расходования бюджетных средств. В Российской Федерации наблюдаются процессы централизации власти, органы местного самоуправления встроены в систему органов государственной власти, их правовая и финансовая

самостоятельность незначительна, в большой степени ограничена и диктуется нормами Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, федеральным и региональными законами, нормативными правовыми актами, результаты деятельности подвержены оценки со стороны федеральных и региональных органов государственной власти.

В рамках анализа особенностей управления муниципальными финансами предложена трактовка содержания понятия *качество управления муниципальными финансами*, которое можно охарактеризовать как степень соответствия деятельности органов местного самоуправления ключевым принципам эффективного и ответственного управления муниципальными финансами.

Представленные в работе принципы эффективного и ответственного управления общественными финансам, сформулированные в аналитическом материале к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов G8 в 2006 году, позволили определить *перечень необходимых и достаточных условий эффективного и ответственного управления муниципальными финансами*<sup>1</sup>, а также необходимых условий, требующих внесения изменений в федеральное законодательство, для решения конфликта между задачей обеспечения конституционно гарантированной самостоятельностью органов местного самоуправления и задачей повышения эффективности их деятельности, которая реализуется, в том числе, через функцию управления муниципальными финансами, к числу которых предложено отнести:

- государственная политика в отношении местного самоуправления должна формироваться с учетом четко сформулированной роли данного института в начавшемся процессе модернизации страны;

---

<sup>1</sup> Например, для внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, прежде всего, необходимо:

- установление для каждого органа местного самоуправления, структурного подразделения системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной и муниципальной политик;
- наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств (бюджетных ассигнований);
- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности органов местного самоуправления, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений;
- использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе – с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований;
- наличие и применение аудита эффективности бюджетных расходов.

- конкретизация вопросов местного значения, согласования законодательства об общих принципах организации местного самоуправления с нормами Градостроительного, Земельного, Жилищного и других кодексов Российской Федерации;
- финансовая оценка объема бюджетных средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления;
- перераспределение налоговых поступлений, предполагающее существенное повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- повышение самостоятельности муниципальных образований в вопросах распоряжения имуществом.

Анализ особенностей управления муниципальными финансами положен в основу предлагаемого перечня показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами с точки зрения возможности влияния органов местного самоуправления на процедуры и результаты принятия решения о целесообразности проведения оценки по выбранным показателям.

Анализ содержания существующих процедур мониторинга и оценки на всех этапах процессов управления позволил применительно к муниципальным финансам адаптировать термины «мониторинг» и «оценка», а также определить элементы системы мониторинга и оценки.

*Под мониторингом качества управления муниципальными финансами можно понимать регулярное измерение и регистрацию текущих значений показателей, характеризующих соответствие деятельности органов местного самоуправления принципам эффективного и ответственного управления муниципальными финансами. При мониторинге фактические данные сравниваются с плановыми.*

*Оценка качества управления муниципальными финансами требуется для того, чтобы понять насколько эффективно применяются существующие инструменты управления муниципальными финансами, каков эффект их внедрения, и что может быть сделано для улучшения финансовых результатов деятельности органов местного самоуправления, при этом анализируются причины достижения или недостижения запланированных результатов.*

*К общим элементам системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами предложено относить следующие: нормативные*

правовые акты, регулирующие процедуры мониторинга и оценки, субъект, объект мониторинга и оценки, внутренние и внешние пользователи, организационно-процедурная схема проведения мониторинга и оценки, в том числе процедуры и регламенты взаимодействия между субъектами, субъектом и объектом, а также регламенты взаимодействия процедур мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами с другими процедурами (например, процедурой принятия решений на основе данных мониторинга и оценки), методика проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, входные и выходные продукты и (или) результаты проведения мониторинга и оценки.

В работе также определены *критерии функционирования системы*, соблюдение которых должно стать обязательным для всех участников проводимого мониторинга и оценки, а именно:

- соблюдение сроков проведения и предоставления данных мониторинга и оценки;
- соблюдение требований к формам предоставления данных;
- соблюдение порядка и последовательности предоставления данных, определение ответственных за предоставление необходимых сведений, а также их сбор, систематизацию и обобщение;
- адаптивность целей, задач, показателей и критериев мониторинга и оценки к изменяющимся условиям, их своевременная корректировка;
- достоверность и надежность предоставляемых сведений;
- согласованность муниципальных правовых актов в части мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами с нормами федерального и регионального законодательства.

*Обзор международного опыта* мониторинга и оценки качества управления общественными финансами был учтен при анализе существующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами рассматриваемых муниципальных образований, в том числе по наличию применяемым в международной практике показателей, отражающих качество финансового планирования, качество управления муниципальными доходами, расходами, муниципальным долгом, обязательствами, показателей, отражающих реализацию принципов прозрачности бюджетной политики, показателей правового

и методического обеспечения процесса мониторинга и оценки систематизации и наличия процедур применения результатов мониторинга и оценки.

Обзор международного опыта также был учтен при выборе направлений проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

**Вторая группа проблем** связана с анализом действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в Российской Федерации и определения на этой основе направлений совершенствования мониторинга и оценки.

Анализ действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в Российской Федерации включает:

- характеристику инструментов управления муниципальными финансами, которая приводится с целью выявления целесообразности включения показателей мониторинга и оценки, применяемых на муниципальном уровне, инструментов управления и результатов их применения, а также финансовых параметров, предусмотренных для отображения в документах, регулирующих применение данных инструментов;
- анализ федерального и регионального законодательства, правовых актов, содержащих положения о проведении мониторинга и оценки по всем направлениям бюджетного процесса как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, что позволило определить основные законодательные требования, прежде всего федерального уровня, к проведению мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами и сформировать методическую базу, которая может быть использована для регламентации процедур мониторинга и оценки, выбора направлений, показателей и критических значений;
- характеристику действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, которая позволила на примере нескольких муниципальных образований определить недостатки существующих систем мониторинга и оценки и сформировать предложения по возможным направлениям их совершенствования.

Анализ действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в Российской Федерации дает основание классифицировать *инструменты управления общественными финансами* на «технические» и «результатирующие», «обязательные» и «рекомендательные», определить законодательные требования и рекомендации по применению данных инструментов на муниципальном уровне, установить взаимосвязь между «техническими» и «результатирующими», «обязательными» и «рекомендательными» инструментами (рис.1), что отразилось на предлагаемом перечне показателей оценки качества управления муниципальными финансами и их критических значениях.

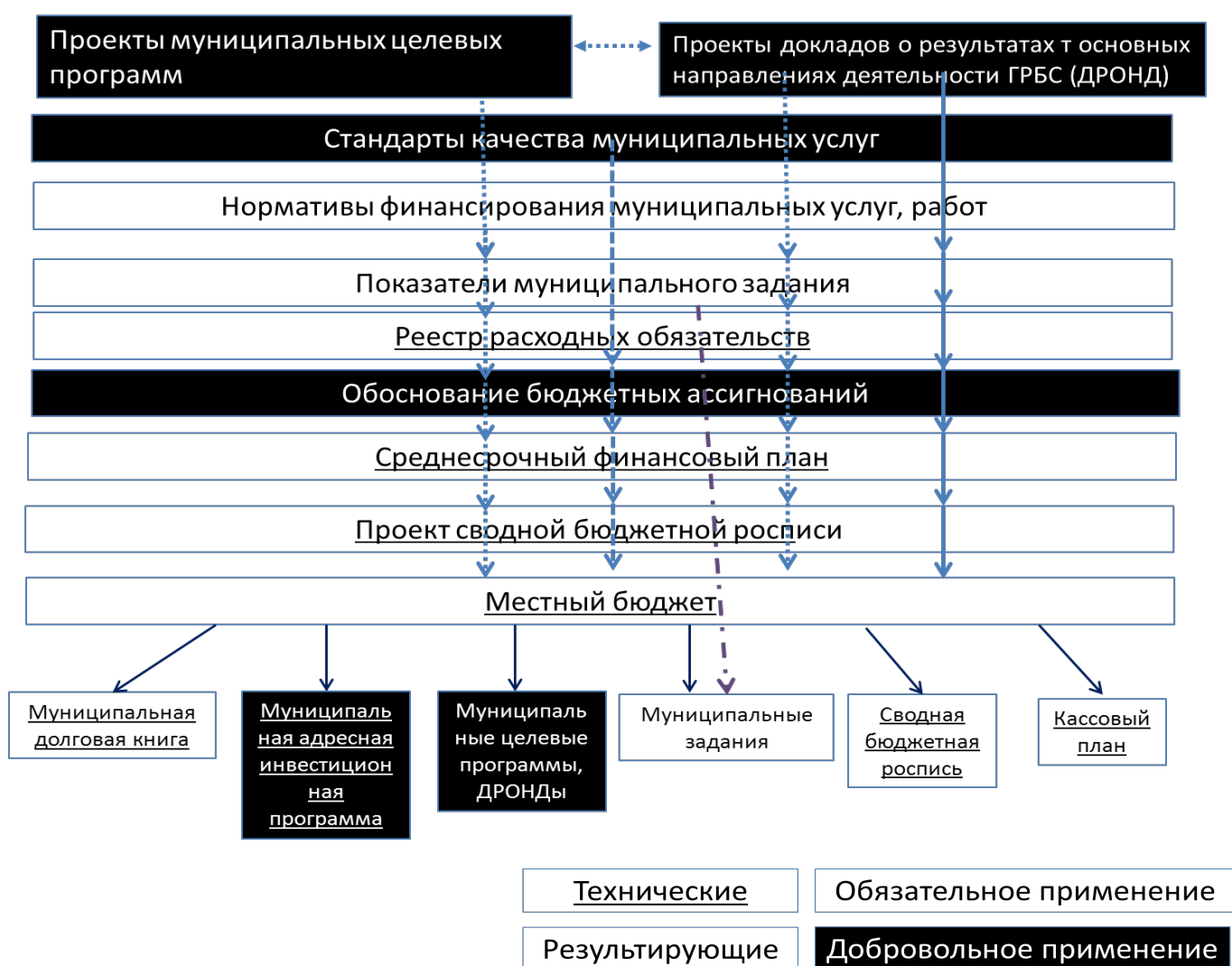


Рисунок 1. Взаимосвязь «технических» и «результатирующих», «обязательных» и «рекомендательных» инструментов управления общественными финансами

Анализ действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами позволил систематизировать все указания по

*проведению мониторинга и оценки* качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях, установленные на федеральном уровне, направления проведения мониторинга и оценки качества управления федеральными и региональными финансами, установленные на федеральном уровне, тем самым определить методическую базу для формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

На основе анализа существующих систем мониторинга и оценки на примере трех городских округов (город Казань, город Рязань, город Ярославль) проведена экспертная оценка достаточности набора показателей для всесторонней оценки качества управления муниципальными финансами. По итогам анализа муниципальных правовых актов и опыта трех городских округов городов Казань, Ярославль, Рязань сделан вывод, что *основным недостатком* сложившихся в муниципальных образованиях систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами является неполный охват этой системой всех сфер управления муниципальными финансами. Мониторинг и оценка, как правило, проводятся по некоторым обособленным сферам управления муниципальными финансами. Из трех основных групп бюджетных показателей – состояния муниципальных финансов, эффективности расходов и качества управленческих решений – на уровне муниципальных образований наиболее полно представлены показатели, отражающие состояние муниципальных финансов. Менее проработанными являются показатели эффективности расходов и качества управленческих решений.

Исходя из вышеизложенного, были сформулированы следующие *проблемы проведения и совершенствования мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами*:

- органы местного самоуправления могут вносить коррективы в систему мониторинга и оценки лишь в той части, в которой они являются инициаторами мониторинга и оценки;
- органы местного самоуправления ограничены в применении инструментов управления доходами муниципального образования, так как обладают ограниченной финансовой самостоятельностью, возможностью применения мер администрирования налоговых поступлений, а также отсутствием практики



эффективной работы с муниципальным имуществом, как источником доходов бюджета;

- отсутствие кадровых и финансовых возможностей для создания полной автоматизированной системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, как одного из элементов комплексной системы социально-экономического развития муниципального образования;

- большой риск создания «неправильных» стимулов для муниципальных служащих и работников бюджетной сферы, который связан с утверждением показателей мониторинга и критериев оценки;

- муниципальные образования по объективным причинам (финансовым, кадровым, целесообразности применения с учетом размеров муниципалитета и т.д.) находятся на разных стадиях внедрения инструментов управления муниципальными финансами, что следует учесть на федеральном и региональном уровнях при формировании единых требований к мониторингу и оценке качества управления муниципальными финансами.

Методические основы проведения мониторинга и оценки, анализ действующих систем мониторинга и оценки, а также проблемы совершенствования мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами служат основой для формирования *принципов построения системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами* к числу, которых предложено относить принципы:

- целеполагания: первоочередной задачей является определение желаемого результата в сфере повышения эффективности управления муниципальными финансами;

- реалистичности и достижимости: поставленные цели и задачи по управлению муниципальными финансами, выраженные в целевых значениях показателей мониторинга и оценки, должны находиться в сфере полномочий органов местного самоуправления;

- измеримости используемых показателей: «мы управляем тем, что мы можем оценить»<sup>2</sup>;

---

<sup>2</sup> Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. - 48 с.

- достаточности: мониторинг и оценка должны охватывать все направления управления муниципальными финансами;
- достоверности: система мониторинга и оценки должна быть обеспечена необходимыми и достоверными источниками информации;
- эффективности: финансовые и нефинансовые затраты на формирование и обслуживание системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, проведение мониторинга и оценки, обработки результатов не должны превышать эффект от результатов проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами;
- гибкости: элементы системы мониторинга и оценки должны пересматриваться согласно новым потребностям, вызовам, происходящими изменениями.

**Третья группа проблем** связана с разработкой предложений по совершенствованию мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами. В этой связи в целях преодоления выявленных проблем и совершенствования мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами с учетом предложенных принципов разработаны предложения по совершенствованию трех основных элементов:

- показателей мониторинга и оценки и их критических значений;
- порядка проведения мониторинга и оценки;
- направлений применения результатов мониторинга и оценки.

Для целей проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами все *показатели предложено разделить на три группы* (показатели состояния муниципальных финансов, показатели выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов, показатели качества управления муниципальными финансами) и предложены следующие определения каждой группы показателей.

*Показатели состояния муниципальных финансов* – показатели, отражающие непосредственные результаты планирования и исполнения местного бюджета и позволяющие отслеживать, сопоставлять, анализировать и обрабатывать бюджетные данные в заданном периоде.

*Показатели выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов* - показатели, отражающие размер эффекта в расчете на один рубль израсходованных бюджетных средств.

*Показатели качества управления муниципальными финансами* - показатели, отражающие уровень внедрения инструментов управления муниципальными финансами и результаты их применения, финансовую дисциплину, методологическое и правовое обеспечение бюджетного процесса.

В таблице 1 представлены группы предлагаемых показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Таблица 1. Перечень групп предлагаемых показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами

Показатели состояния муниципальных финансов	Показатели выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов	Показатели качества управления муниципальными финансами
<p><b>Группа 1 «Доходы»:</b> предлагается отражать уровень исполнения бюджета по доходам, динамику доходов за отчетный период.</p> <p><b>Группа 2 «Расходы»:</b> предлагается отражать уровень исполнения бюджета по расходам, динамику расходов за отчетный период.</p> <p><b>Группа 3 «Финансовая зависимость от других бюджетов бюджетной системы РФ»:</b> группа представлена показателями динамики поступления дотаций, субсидий, субвенций.</p> <p><b>Группа 4 «Обязательства»:</b> наиболее полно представленная по количеству показателей группа, в которой предлагается отражать все показатели уровня долговой нагрузки на бюджет по различным направлениям.</p> <p><b>Группа 5 «Выпадающие доходы»:</b> предлагается включить показатели по налоговым льготам и недополученным платежам, уровню дебиторской задолженности и невыясненным поступлениям.</p>	<p><b>Показатели выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов предлагается представить десятью показателями:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Доля неэффективных расходов, выявленных в ходе проверок контрольно-ревизионными органами</li> <li>✓ Доля неэффективных расходов в сфере здравоохранения</li> <li>✓ Доля неэффективных расходов в сфере образования</li> <li>✓ Доля неэффективных расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства</li> <li>✓ Доля неэффективных расходов в сфере организации муниципального управления</li> <li>✓ Отклонение потребности в предоставлении муниципальных услуг от фактического объема предоставляемых услуг</li> <li>✓ Оценка бюджетной эффективности налоговых льгот, установленная в соответствии с муниципальными правовыми актами</li> <li>✓ Оценка социальной эффективности предоставленных налоговых льгот, установленная в соответствии с муниципальными правовыми актами</li> <li>✓ Сводная оценка эффективности предоставленных налоговых льгот</li> <li>✓ Уровень достижения показателей эффективности бюджетных расходов, содержащихся в муниципальном задании (количественных и качественных)</li> </ul>	<p>Группа 1 «Правовое, методологическое обеспечение, контроль»</p> <p>Группа 2 «Бюджетное планирование»</p> <p>Группа 3 «Управление расходами»</p> <p>Группа 4 «Соблюдение требований Бюджетного кодекса РФ»</p> <p>Группа 5. «Организационные мероприятия»</p>

В работе для всех показателей представлено обоснование их включения для проведения мониторинга и оценки, предложена формула расчета, база для расчета, периодичность проведения мониторинга и оценки, целевой ориентир. Для показателей, по которым проводится оценка (для показателей выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов, показателей качества управления муниципальными финансами), также установлен удельный вес значимости показателей и диапазоны значений.

Ниже представлен пример по одному из показателей качества управления муниципальными финансами, который входит в группу показателей по бюджетному планированию (вторая группа из пяти групп показателей качества управления муниципальными финансами):

Группа 2 «Бюджетное планирование» (вес-15% при проведении годового мониторинга и оценки)								
№	Наименование показателя	Формула расчета	База для расчета	Периодичность мониторинга и оценки	Значение показателя	Оценка значения показателя	Удельный вес значимости показателя	Целевой ориентир
K20	Доля субъектов бюджетного планирования (СБП), переведенных на программно-целевой метод планирования расходов	$V = A / B \times 100\%$ A – число СБП, переведенных на программно-целевой метод планирования расходов, B – общее число СБП	Решение о бюджете, иные отчетные сведения финансового органа	год (на начало года)	70% $\geq V \geq$ 100% 70% $> V \geq$ 50% 50% $> V \geq$ 30% 30% $> V \geq$ 15% 15% $> V \geq$ 5% 5% $> V \geq$ 0%	5 4 3 2 1 0	20%	$V \geq 70\%$

Расстановка удельных весов значимости показателей осуществлялась экспертным путем с учетом существующих тенденций управления финансами в общественном секторе. Определение целевого ориентира осуществлялась экспертным путем с обоснованием или, в случае наличия, с учетом действующих ограничений Бюджетного кодекса РФ.

Например, включение в перечень предлагаемых показателей для проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами приведенного в примере показателя обусловлено развитием инструментов среднесрочного финансового планирования (целевые программы), в которых

объемы планируемых финансовых ресурсов должны быть увязаны с конкретными направлениями и результатами деятельности субъектов бюджетного планирования. В нормативных документах федерального уровня, методических рекомендациях федерального уровня, как правило, предлагается довести значение данного показателя до 100% . Другими словами все расходы бюджета любого уровня должны найти свое отражение в той или иной программе. В качестве целевого ориентира предлагается использовать значение данного показателя на уровне 70%, а не 100%. Так как часть средств местного бюджета может не найти свое отражение в программных документах, а носить регулярный характер (преимущественного расходы на оплату труда административного аппарата, обеспечение функционирования центрального аппарата и другие).

*Процедура проведения оценки*, которую предложено проводить по двум из трех групп (за исключением показателей состояния муниципальных финансов) показателей, заключается в формализованном анализе соответствия фактического значения показателей критериям оценки. Расчет оценки предложено осуществлять в баллах отдельно по показателям выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов и показателям качества управления муниципальными финансами.

Результаты оценки эффективности бюджетных расходов и выпадающих доходов, оценки качества управления муниципальными финансами, сводной оценки предложено интерпретировать в зависимости от уровня достижения максимально возможного балла.

Все причины и факторы достижения или недостижения целевых ориентиров предложено рекомендовать органам местного самоуправления отражать в пояснительной записке с учетом информации о причинах положительных и отрицательных отклонений, содержащихся в отчетных сведениях субъектов мониторинга и оценки и делить на две основные группы: зависящие от действий органов местного самоуправления, не зависящие от действий органов местного самоуправления.

В рамках работы определены *несколько подходов к регламентации проведения мониторинга и оценки качества* управления муниципальными финансами в зависимости от поставленных целей и решаемых задач органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для четкого взаимодействия между субъектами мониторинга и оценки в работе сформирована структура *административного регламента* осуществления функции «Мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами», который определяет сроки и последовательность административных процедур и административных действий, а также представлена блок-схема осуществления данной функции (рис.2).

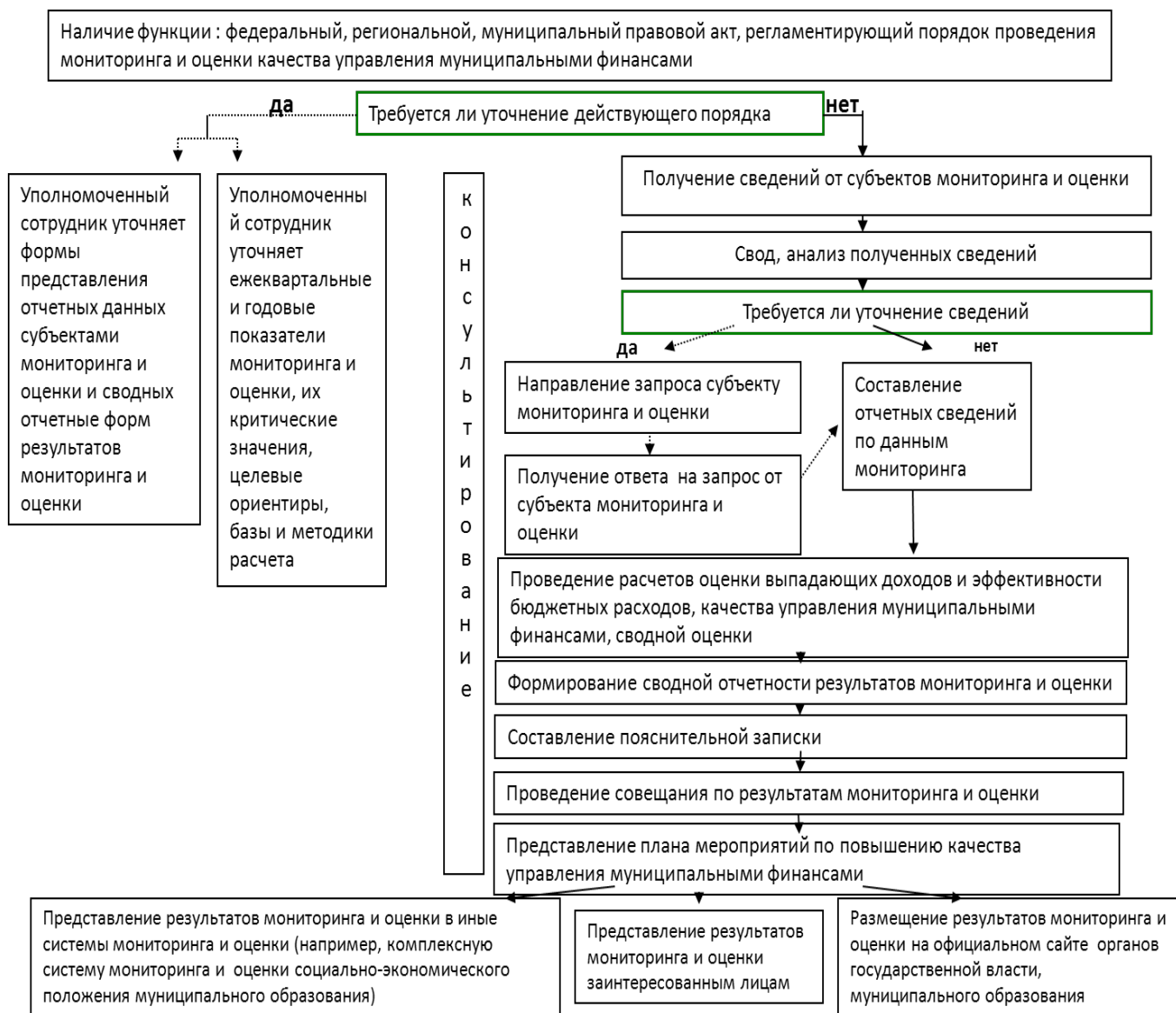


Рисунок 2. Блок-схема исполнения функции «Мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами»

*Результаты мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, полученные в ходе проведения мониторинга и оценки на базе предложенных подходов предлагается использовать для:*

- формирования органами государственной власти рейтинга муниципальных образований в целях стимулирования муниципальных образований к повышению качества управления муниципальными финансами;
- формирования и обоснования заявок органами местного самоуправления на бюджетное финансирование из вышестоящих бюджетов;
- формирования и обоснования заявок главными распорядителями средств местного бюджета на бюджетное финансирование;
- принятия органами местного самоуправления оперативных и качественных решений по управлению муниципальными финансами, при формировании проекта местного бюджета и его исполнении;
- распределение бюджетных ассигнований между главными распорядителями средств местного бюджета, создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами;
- поддержки процесса стратегического планирования (за счет обеспечения исходной информацией);
- обеспечения подотчетности перед органами государственной власти, органами местного самоуправления, населением.

### **III. Основные результаты и выводы работы**

В ходе работы над диссертацией были получены значимые теоретические результаты и практические выводы:

- систематизированы практические подходы и законодательные требования к проведению мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами;
- в развитие сложившихся в экономической науке определений терминов «качество управления финансами», «мониторинг», «оценка» применительно к муниципальному управлению в работе по результатам исследования организационно-правовых основ управления муниципальными финансами предложена авторская трактовка содержания понятий «качество управления муниципальными финансами», «мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами»;

- установлен перечень необходимых и достаточных условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, а также предложен состав принципов формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами;
- определены основные проблемы и направления совершенствования мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами;
- предложен перечень показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами с выделением трех групп показателей (показатели состояния муниципальных финансов, показатели выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов, показатели качества управления муниципальными финансами), методика их расчета, источник информации, периодичность проведения мониторинга и оценки, диапазоны возможных значений, удельный вес значимости показателей и их целевые ориентиры с обоснованием выбора значений;
- сформирован алгоритм проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в зависимости от уровня инициатора мониторинга и оценки (федеральные, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления) и поставленных целей и решаемых задач органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- предложены направления и механизм применения результатов мониторинга и оценки, как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления.

#### **IV. Список публикаций по теме диссертации**

*Статьи, опубликованные в журналах, определенных ВАК Минобрнауки*

*России:*

1. Чалая Ю.Ю. Муниципальные особенности мониторинга и оценки качества управления местными финансами [текст] / Ю.Ю. Чалая // Финансы. - 2012. - №2. С.77-79 (0,32 п.л.);
2. Чалая Ю.Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления [текст] / Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009. - №12 (99). С. 28-45. (1,1/0,4 п.л.)



Статьи, опубликованные в других научных изданиях и журналах:

3. Чалая Ю.Ю. Муниципальные особенности мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами [текст] / Ю.Ю. Чалая // Экономика и управление: проблемы и решения. Материалы международной заочной научно-практической конференции (21 ноября 2011 г.) – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов». – 2011. С. 90-96. (0,4 п.л.);
4. Чалая Ю.Ю. Практический инструментарий для учета и управления активами муниципального образования [текст] / Д.В. Жигалов, Ю.Ю. Чалая // Практика муниципального управления. - 2011. - № 10. С. 26-34. (0,6/0,4 п.л.);
5. Чалая Ю.Ю. Актуальные вопросы работы с государственным (муниципальным) заданием [текст] / Ю.Ю. Чалая // Бюджет. – 2011. - №2. С. 66-69. (0,5 п.л.);
6. Чалая Ю.Ю. Мониторинг и оценка качества управления финансовыми ресурсами бюджетных учреждений [текст] / Ю.Ю. Чалая // Руководитель бюджетной организации. – 2010. - №4. С. 12-24. (0,86 п.л.).